

**Camera dei Deputati**

VI Commissione Finanze

**Senato della Repubblica**

6a Commissione Finanze

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma  
dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti  
del sistema tributario**

Giuseppe Corasaniti  
Professore Ordinario di Diritto tributario  
Università degli Studi di Brescia

12 marzo 2021 – ore 10:00

<b>Premessa</b>	<b>5</b>
<b>1. La necessità di razionalizzare e codificare la disciplina dell’attuazione e dell’accertamento dei tributi, della riscossione, delle sanzioni amministrative e del processo tributario</b>	<b>8</b>
<b>2. Il concetto di reddito dalla riforma tributaria degli anni Settanta al Testo Unico delle imposte sui redditi del 1986</b>	<b>11</b>
<b>3. L’individuazione dei redditi che concorrono a formare la base imponibile dell’IRPEF e il mantenimento del sistema “duale” di imposizione</b>	<b>17</b>
<b>4. I redditi di fonte immobiliare</b>	<b>18</b>
<b>4.1. Le locazioni brevi: le criticità del “passaggio” dal reddito fondiario al reddito di impresa</b>	<b>19</b>
<b>5. La dicotomia dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria nel TUIR e i regimi (opzionali) del risparmio amministrato e del risparmio gestito</b>	<b>22</b>
<b>5.1. Le differenze di trattamento derivanti dal momento di applicazione del prelievo dei redditi finanziari</b>	<b>25</b>
<b>5.2. Il tentativo (fallito) di superamento delle categorie dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria negli ultimi dieci anni</b>	<b>26</b>
<b>5.3. La natura ibrida del trattamento dei proventi/perdite derivanti dalla partecipazione agli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR)</b>	<b>27</b>
<b>5.4. L’auspicabile superamento delle due categorie di reddito di natura finanziaria nel TUIR. Proposta di legge delega sul riordino del regime tributario dei redditi finanziari derivanti dall’impiego del capitale</b>	<b>28</b>
<b>6. La revisione del regime di imposizione applicabile ai fondi di previdenza complementare e agli enti previdenziali privati</b>	<b>30</b>
<b>6.1 L’auspicabile abolizione del criterio di tassazione del risultato maturato di gestione dei fondi pensione</b>	<b>32</b>
<b>7. La razionalizzazione della categoria dei redditi diversi e dei regimi sostitutivi</b>	<b>33</b>
<b>7.1. Le incertezze sulla rilevanza fiscale delle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di opere d’arte al di fuori dell’attività di impresa: necessità di un intervento normativo</b>	<b>35</b>
<b>8. La necessità di maggiore equità orizzontale tra la categoria dei redditi di lavoro autonomo e lavoro dipendente</b>	<b>36</b>

<b>9. L’auspicabile reintroduzione del regime impositivo del reddito di impresa con aliquota proporzionale a prescindere dalla forma giuridica</b>	<b>39</b>
<b>10. Le criticità in merito alla introduzione del regime di tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo</b>	<b>40</b>
<b>11. La condivisibile proposta di modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi</b>	<b>41</b>
<b>12. La necessaria revisione delle aliquote e degli scaglioni: proposta di introduzione della progressività lineare con il metodo tedesco o in alternativa intervento (almeno) sul terzo scaglione di reddito imponibile dell’IRPEF</b>	<b>42</b>
<b>13. La scelta tra l’imposizione su base individuale o su base familiare: proposta di un sistema di <i>splitting</i> “rettificato” per incentivare il coniuge (o unito civile) 2 ad accedere al mercato del lavoro</b>	<b>48</b>
<b>14. Le criticità delle attuali regole relative all’assegno di mantenimento dei figli maggiorenni in caso di separazione/divorzio</b>	<b>53</b>
<b>15. L’auspicabile introduzione di un’imposta negativa per gli incapienti</b>	<b>54</b>
<b>16. La necessaria razionalizzazione delle spese fiscali</b>	<b>55</b>
<b>17. Le ulteriori proposte di revisione del sistema fiscale</b>	<b>56</b>
<b>17.1 La proposta di revisione della deducibilità degli interessi passivi, sfruttando gli spazi di manovra consentiti dalla direttiva ATAD 1 (Direttiva n. 1164/2016)</b>	<b>56</b>
<b>17.2 La proposta di riporto delle perdite in avanti senza limitazioni quantitative (prevedere eventualmente anche il riporto all’indietro almeno per le perdite 2020 e 2021)</b>	<b>57</b>
<b>17.3 L’auspicabile abrogazione dell’IRAP e la necessaria introduzione di nuove forme di prelievo</b>	<b>58</b>
<b>17.4 Le ulteriori modifiche alla disciplina di deducibilità delle spese</b>	<b>60</b>
<b>18. Gli auspicabili interventi modificativi della disciplina dell’imposta sulle successioni e donazioni</b>	<b>61</b>

<b>18.1</b>	<b>Il passaggio generazionale delle aziende e l'imposizione successoria: dalla Consulta le indicazioni al legislatore per la revisione del (sospettato di incostituzionalità) vigente regime agevolativo</b>	<b>64</b>
<b>19.</b>	<b>Le problematiche connesse alla tassazione dell'economia digitale</b>	<b>71</b>
	<b>19.1 L'imposta sui servizi digitali</b>	<b>74</b>
<b>20.</b>	<b>Gli incentivi al <i>reshoring</i> e ai nuovi investimenti attraverso una riduzione di aliquota legata all'incremento della forza lavoro</b>	<b>77</b>
<b>21.</b>	<b>Cenni sull'IVA, sulle addizionali dei tributi locali e sulle zone economiche speciali</b>	<b>78</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>81</b>

## Premessa

Innanzitutto, desidero ringraziare i Presidenti e tutti i componenti delle Commissioni Finanze 6° Senato e VI Camera, in seduta congiunta, per l'invito a intervenire in questa Audizione, nella speranza di poter fornire un utile contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e di altri aspetti del sistema tributario.

Come è stato già rilevato nelle Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il nostro Paese ha bisogno di un'ampia ed organica riforma fiscale. Equità, razionalizzazione e crescita sono le parole d'ordine da cui non si può prescindere: il disegno di riforma fiscale deve tenere ben presente l'esigenza di mettere in sicurezza il sistema produttivo italiano, deve ridurre gradualmente il carico fiscale e ripristinare un principio, quello di equità, che sembra oramai esser caduto nell'oblio. Difatti, le trasformazioni economico-sociali che hanno investito il nostro sistema e gli interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo hanno contribuito all'erosione del mito della progressività dell'imposta, determinando evidenti disparità di trattamento tra contribuenti aventi redditi di diversa classificazione ma di uguale ammontare. Come è stato ricordato dal Presidente, Prof. Mario Draghi, in occasione del suo primo discorso al Senato, per poter superare le criticità insite nel nostro sistema fiscale, si deve procedere con una riforma ad ampio spettro, (riforma) che non riguardi soltanto l'IRPEF, ma che abbracci anche altri temi, in considerazione della profonda connessione esistente tra la tassazione del reddito delle persone fisiche e quella delle imprese, dei consumi e del patrimonio. È, pertanto, necessario che il Legislatore intervenga con provvedimenti idonei a garantire l'effettivo bilanciamento tra l'esigenza di reperire risorse finanziarie idonee alla copertura delle ingenti spese pubbliche e quella di tutelare il sistema produttivo del Paese, la capacità di consumo e la propensione al risparmio, tenendo presente che il processo economico di globalizzazione e la diffusione dell'economia digitale in tutti i settori produttivi pongono nuove sfide anche nella ricerca di ulteriori presupposti impositivi. Del resto, come osserva la Corte Costituzionale, *"il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o un potenzialità economica"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Cost., 23 dicembre 2019, n. 288, sentenza relativa all'"addizionale" IRES a carico solo di soggetti operanti nei settori finanziario, creditizio e assicurativo finalizzata a fornire copertura, per l'anno 2013, a una operazione redistributiva diretta ad alleggerire, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale incombente soprattutto sulle persone fisiche per effetto dell'obbligo di pagamento della seconda rata dell'IMU, ovvero di una imposta di tipo patrimoniale allora gravante principalmente sull'abitazione principale, destinata quindi ad essere assolta con una liquidità non ricavabile dal cespite colpito dall'imposizione. Si è trattato di un intervento legislativo di uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando anche le famiglie meno abbienti con un innegabile effetto redistributivo e solidaristico.

Relativamente ai nuovi presupposti di imposta, autorevole dottrina ha osservato che *"tali prelievi sono ad esempio la cd. carbon tax presa in considerazione dalla stessa legge delega n. 23 del 2014 e consigliata dalla Commissione UE) gravante su chi dispone di beni ambientali scarsi o emette gas inquinanti deteriorando*

Invero, il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. rappresenta un evidente vincolo per il legislatore, costituendo il presupposto ed il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche<sup>2</sup>.

In particolare, *“il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale ... alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi ... È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost.”*<sup>3</sup>. Ne deriva dunque che, da un lato, i contribuenti sono tenuti al rispetto di tale dovere al fine di non arrecare un pregiudizio al suddetto sistema dei diritti e, dall'altro lato, che il legislatore è tenuto a conformare il sistema tributario avendo cura di non allontanarsi *«dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario»*.

Tuttavia, vero è che la stessa Corte Costituzionale ha ripetutamente rimarcato che *“la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria”*, dunque, non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza, ma *“ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere necessariamente*

---

*l'ambiente; i tributi che colpiscono le più diverse forme di occupazione dell'etere (ad es., ma non solo la c.d. bit tax); quelli che potrebbero avere per oggetto la stessa raccolta gratuita dei dati compiuta dalle imprese dell'economia digitale (come proposto dalla commissione Colin-Collin in Francia), quanto i profitti da queste realizzati nei territori dei singoli Stati e tassati in paradisi fiscali”*. Cfr. F. Gallo, *Limiti costituzionali all'imposizione. L'attuazione della legge delega fiscale n. 23 del 2014: vera riforma o manutenzione dell'ordinamento fiscale?*, in *Per un nuovo ordinamento tributario, Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant'anni di Diritto e Pratica Tributaria*, C. Glendi, G. Corasaniti, C. Corrado Oliva, P. de' Capitani di Vimercate (a cura di), Tomo I, Wolters Kluwer Cedam, 2019, 140-141. L'Autorevole dottrina rileva infine (spec. 143-144) che la prospettiva della globalizzazione provoca il rischio di perdita della sovranità fiscale su quote importanti di imponibile, in quanto rimarrebbe allo Stato di origine solo l'imponibile offerto dai fattori poco mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari. Il rapporto di Collin-Colin, *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, Parigi, 2013 è reperibile in [https://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique\\_2013.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf).

<sup>2</sup> Pertanto il principio di capacità contributiva deve essere interpretato come criterio di riparto razionale delle spese pubbliche e cioè *“che sia sufficiente per legittimare l'obbligazione tributaria, il fatto che l'indice di riparto sia correlato a una persona che si trova in una posizione di vantaggio economicamente valutabile, ... anche se l'idoneità all'imposizione che tale persona manifesta è espressa da un presupposto che non contiene necessariamente elementi patrimoniali sufficienti a corrispondere il tributo”*. Cfr. F. Gallo, *Limiti costituzionali all'imposizione, op. cit.*, 142, il quale precisa che in effetti esistono nel nostro ordinamento vari tipi di prelievo che non garantiscono la disponibilità di un saldo patrimoniale attivo sufficiente ad adempiere l'obbligazione tributaria, come ad esempio i redditi in natura (l'uso di un'abitazione o di un'auto) o i redditi derivanti dalla destinazione a finalità estranee all'esercizio dell'impresa, le imposte reali sul patrimonio o le stesse imposte sul consumo, in cui la disponibilità delle somme necessarie a pagarle è estranea al presupposto.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Cost., 23 dicembre 2019, n. 288. La Corte Costituzionale considera l'art. 53 una specificazione del generale principio di uguaglianza, teso a ripartire le spese pubbliche in ragione della forza economica dei contribuenti. Ne deriva, dunque, non solo che a situazioni eguali corrispondano eguali regimi impositivi, ma anche che, a situazioni diverse facciano riscontro trattamenti tributari diseguali. Cfr. Corte Cost., 22 giugno 1972, n. 120.

*supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione”<sup>4</sup>.*

Ebbene, il legislatore è chiamato a muoversi nel perimetro dei principi costituzionali sopra brevemente richiamati e, in veste di “custode della finanza pubblica”, è tenuto a rimuovere gli squilibri e a ridurre le disuguaglianze esistenti, in attuazione dei principi di uguaglianza, solidarietà e progressività<sup>5</sup>.

Tali propositi richiedono, per l'appunto, una revisione *in toto* del sistema tributario nazionale, sicché la riforma di una delle principali imposte, qual è l'IRPEF, deve necessariamente essere accompagnata dalla rivisitazione di ulteriori tematiche della fiscalità, (tematiche) afferenti tanto a questioni sostanziali quanto a questioni formali. Procedere alla revisione di una singola imposta significherebbe continuare ad operare come si è fatto finora, ossia per stratificazione.

Con specifico riguardo a quello che è l'oggetto principale dell'indagine, nel corso dell'audizione mi soffermerò soprattutto sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), evidenziandone talune criticità. Difatti, il susseguirsi di interventi settoriali – che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe, eccezioni e agevolazioni - ha determinato la crisi di detta imposta, che ad oggi si configura sostanzialmente come un'imposta sui redditi da lavoro e di pensione, con evidenti conseguenze distorsive sullo sviluppo delle attività economiche e dell'occupazione. Dunque, è evidente la necessità di ripensare il sistema di imposizione reddituale nel suo complesso, modificando gli scaglioni di reddito e le aliquote. A tal proposito, il modello di progressività tedesca potrebbe rappresentare un significativo punto di riferimento dal quale attingere per poter realizzare un'importante riforma dell'IRPEF.

E' altresì auspicabile procedere al riordino dei regimi sostitutivi legati ai premi di produttività per i redditi di lavoro dipendente, ai proventi derivanti da insegnanti che impartiscono lezioni private, ai redditi rivenienti dalle locazioni immobiliari, ai redditi finanziari (anche se in tale comparto si auspica il mantenimento del regime sostitutivo di imposizione, come previsto nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea), al regime forfettario che determina una disparità di trattamento tra redditi di lavoro autonomo e lavoro dipendente, all'opzione per l'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero realizzati da persone fisiche che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia o ai titolari di redditi da pensione di fonte

---

<sup>4</sup> Corte Cost., 9 febbraio 2015, n. 10, sostanzialmente nello stesso senso, sentenze n. 104 del 1985, relativa agli emolumenti arretrati per lavoro dipendente, e n. 42 del 1980, in tema di imposta locale sui redditi. Nella sentenza n. 10 del 2015, relativa alla maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia (nota, come “Robin Hood Tax”), la Corte Costituzionale aveva evidenziato il vizio di irragionevolezza dell'addizionale a causa della configurazione del tributo come maggiorazione di aliquota che si applicava all'intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”, dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustificava l'applicazione, dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducevano in aumenti del prezzo al consumo. Pertanto, la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia violava gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito.

<sup>5</sup> Il principio di capacità contributiva ordina la politica fiscale e di bilancio al conseguimento di finalità non soltanto tributarie, ma anche redistributive, così del carico, come della ricchezza. Cfr. F. Gallo, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 19 ss.; A. Giovannini, voce *Capacità contributiva*, [dir. trib.], in *Treccani.it – Enciclopedie on line*, Istituto dell'enciclopedia italiana, 2013.

estera che trasferiscono la propria residenza fiscale nel mezzogiorno, al regime di *favor* fiscale applicabile ai redditi di lavoro dei neo-rimpatriati, tutto ciò al fine di verificare quali tra di loro davvero soddisfano esigenze meritevoli di tutela costituzionale e quali invece devono essere modificati e/o abrogati.

Naturalmente sarà necessario anche riordinare le imposte patrimoniali oggi gravanti sulla ricchezza immobiliare italiana ed estera (come, ad esempio, l'IMU e l'IVIE) e sulla ricchezza finanziaria detenuta nel territorio dello Stato e all'estero (come, ad esempio, l'imposta di bollo sulle comunicazioni da parte degli intermediari finanziari alla clientela e l'IIVAFE).

È quindi necessario un intervento di riforma del sistema complessivo dell'IRPEF, diretto ad individuare un trattamento più razionale dei fenomeni economici che sono sottoposti al prelievo tributario, con una rilevante revisione delle attuali detrazioni e deduzioni fiscali.

### **1. La necessità di razionalizzare e codificare la disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi, della riscossione, delle sanzioni amministrative e del processo tributario**

Oltre alla rivisitazione della struttura dell'IRPEF, la tanto attesa riforma tributaria dovrebbe prevedere altresì il riordino delle disposizioni normative della parte generale del diritto tributario, ad oggi vigenti, in un unico codice tributario. Ciò permetterebbe di realizzare una semplificazione del sistema, attuando una maggiore certezza del diritto.

Difatti, ad oggi, il comparto tributario rappresenta senza dubbio uno dei settori del nostro ordinamento in cui è più avvertita l'esigenza di certezza e questo è l'effetto che deriva dalle tecniche utilizzate in Italia nella redazione delle disposizioni fiscali, lontane dai canoni di chiarezza e semplicità. Dunque, è la frammentarietà della legislazione tributaria a sollecitare e a giustificare un intervento di riorganizzazione normativa, il cui fine deve essere quello di rimuovere la confusione legislativa causata dal disordinato ed eccessivo accavallarsi dei testi legislativi promulgati nel tempo.

Già Ezio Vanoni, nel lontano 1938, aveva affrontato il tema della codificazione sull'esempio di altri Paesi<sup>6</sup> (in particolare, il codice generale delle imposte - cd. *Abgabenordnung* - in Germania), sottolineando come *"in un sistema tributario come quello italiano nel quale si trovano molte e diverse imposte, senza che nessuna di esse si ponga praticamente e concettualmente al di sopra delle altre, il metodo della codificazione della parte generale è il solo rispondente al bisogno di rendere chiaro, semplice e razionale l'ordinamento dei tributi"*<sup>7</sup>.

Il rilievo sembra ancora di attualità: la riorganizzazione della legislazione fiscale avrebbe un effetto positivo in termini di certezza e chiarezza e favorirebbe la semplificazione del sistema. Tuttavia, il processo di sistemazione ed unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Lo Statuto dei diritti del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) ha codificato i principi generali dell'ordinamento

---

<sup>6</sup> La codificazione del sistema tributario si porrebbe tra l'altro in linea con numerosi altri Paesi europei, ove tuttavia vengono utilizzati diversi modelli a seconda della valorizzazione delle disposizioni preliminari. Modelli ispiratori potrebbero essere la Francia o il Belgio, ove la disciplina sostanziale e quella procedimentale trovano fondamento in due distinti codici, ovvero la Spagna o la Germania, ove invece vi è una legge generale contenente le norme comuni a tutti i tributi ed un testo per ogni singolo tributo.

<sup>7</sup> Cfr. E. Vanoni, *Il problema della codificazione tributaria*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1938, I, 361 e spec. 391.

tributario italiano in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost. e non a caso esso è stato esplicitamente richiamato nella legge delega per la riforma tributaria del sistema fiscale statale (legge 7 aprile 2003, n. 80), che purtroppo non è stata attuata. Ma in essa si prevedeva per la prima volta la codificazione “articolata in una parte generale e in una parte speciale” e “la parte generale ordina il sistema fiscale sulla base di più principi” e che “le norme fiscali, in coerenza con le disposizioni contenute nella legge 27 luglio 2000, n. 212, sono informate ai principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva, irretroattività”. Nonostante lo Statuto sia fonte di principi generali validi per la produzione normativa, nonché per il riequilibrio dei diritti e dei doveri delle parti, pubblica e privata, come spesso riconosciuto anche nella giurisprudenza di legittimità, le disposizioni statutarie attinenti alla disciplina formale del tributo realizzano l’uniformità solo a livello di principi generalissimi, lasciando aperti molti problemi riscontrabili a livello più propriamente di attuazione.

Tra le più recenti proposte di codificazione occorre ricordare la proposta di riforma contenuta nel disegno di legge delega n. 319, presentato al Senato il 26 marzo 2013 e predisposto dal CNEL (**All. 1**), sulla base di un Gruppo di lavoro composto da professori di diritto tributario raccolti e coordinati dal compianto Professor Victor Uckmar, di cui si condividono e ripropongono i principali contenuti. Con riferimento ai punti di maggiore rilevanza di tale proposta si ricordano: *i*) la razionalizzazione e la codificazione della disciplina dell’attuazione e dell’accertamento dei tributi, da attuarsi mediante la realizzazione di un quadro unitario e organico di norme che agevolino lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari e la collaborazione tra Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché riducano i costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia<sup>8</sup>; *ii*) la revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali; *iii*) la revisione della disciplina e dell’organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria.

Nel Codice tributario dovranno essere collocate le parti del diritto tributario riguardanti le fonti, le dichiarazioni tributarie, i metodi di accertamento dei vari tributi, gli atti delle Amministrazioni finanziarie, le modalità di riscossione, le sanzioni amministrative non penali, cioè parti che sono meno influenzate dal mutamento delle situazioni economico-sociali, dalle esigenze di gettito, dalle coperture, mentre la disciplina sostanziale di ciascun tributo sarebbe affidato a un relativo testo unico<sup>9</sup>. Purtroppo anche la legge delega 11 marzo 2014, n. 23, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (**All.**

---

<sup>8</sup> Tra i principi e criteri direttivi si segnalano: la riorganizzazione sistematica della disciplina di attuazione delle singole imposte riguarda gli obblighi dei privati; la funzione amministrativa conoscitiva; gli interpellati, la funzione impositiva di controllo e di accertamento; gli atti dell’amministrazione, il riesame e l’autotutela; l’inserimento dei principi dello statuto dei diritti del contribuente relative alle limitazioni all’impiego del decreto-legge, alla chiarezza e trasparenza delle norme tributarie, all’efficacia temporale delle disposizioni e al divieto di retroattività; la previsione di una disciplina generale delle obbligazioni che comprenda le disposizioni relative alla capacità, alla solidarietà, alla sostituzione tributaria, alla responsabilità di imposta e alle vicende delle situazioni giuridiche soggettive; l’obbligatorietà del contraddittorio in ordine ai dati raccolti all’esito dello svolgimento dell’attività di indagine con subordinazione della validità e impugnabilità degli atti di accertamento e liquidazione al regolare svolgimento del contraddittorio; la previsione degli elementi essenziali degli atti delle Amministrazioni finanziarie, della disciplina dei vizi e delle conseguenti forme di invalidità, escludendo la possibilità di sanatoria per i vizi della motivazione e, correlativamente, di integrazione e di modifica della stessa nel corso del giudizio.

<sup>9</sup> In tal senso G. Marongiu, *Relazione introduttiva al Convegno*, in *Per un nuovo ordinamento tributario, Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant’anni di Diritto e Pratica Tributaria*, cit., XVII. L’illustre Autore proponeva di scindere il lavoro in tre fasi: individuare e catalogare le norme vigenti; strutturare in chiave sistematica il materiale raccolto e procedere alla stesura definitiva.

2), che andava dalla “complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell’attuazione e dell’accertamento relativa alla generalità dei tributi” alla riforma della disciplina della riscossione, delle sanzioni e del contenzioso tributario, fino alla definizione della fiscalità energetica e ambientale, alla revisione dell’imposizione sui redditi di impresa e di lavoro autonomo e alla previsione dei regimi forfettari, è stata un’occasione mancata considerato il termine iniziale di attuazione di dodici mesi, nonostante la proroga di sei mesi, con la conseguenza che i pochi decreti legislativi attuativi entrati in vigore nel 2016 e in parte nel 2015, possono essere definiti interventi di manutenzione ordinaria della legislazione tributaria vigente. È quindi venuta a mancare la realizzazione di una riforma organica<sup>10</sup> a partire dalla revisione del catasto, che costituisce lo strumento base per la regolamentazione dell’obiettivo di equità.

Nell’ambito di un intervento di generale razionalizzazione del sistema fiscale non può non essere prestata attenzione alla giustizia tributaria.

La disciplina vigente – introdotta con il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 – ha dato ottima prova di sé ed ha rappresentato un progresso notevolissimo e molto apprezzato rispetto alla disciplina previgente. Tuttavia, dopo trent’anni, tale modello merita di essere ulteriormente perfezionato e aggiornato. A dire il vero, un intervento del tutto compiuto dovrebbe implicare anche una revisione degli organi giurisdizionali. In realtà, l’esigenza di garantire tempestività, trasparenza ed efficienza alla giustizia tributaria è avvertita già da tempo. Basti pensare ai numerosi disegni di legge di riforma della giustizia tributaria presenti in Parlamento<sup>11</sup>. Dunque, il primo obiettivo è certamente quello di creare un giudice speciale tributario, professionalmente qualificato ed indipendente, che operi a tempo pieno e risponda pienamente ai requisiti di indipendenza, terzietà ed imparzialità. In altri termini, al fine anche di migliorare ulteriormente la qualità delle decisioni, si dovrebbe puntare ad una maggiore specializzazione dei giudici tributari, nonché ad una giurisdizione tributaria che sia autonoma ed indipendente come le altre giurisdizioni, con giudici di ruolo reclutati mediante concorsi.

Allo stato attuale, inoltre, la gestione amministrativa delle Commissioni tributarie in tutti i suoi aspetti è affidata al Ministero dell’economia e delle finanze, in contrapposizione, quanto meno nella forma, con il principio di terzietà del giudice. Sarebbe preferibile pertanto che anche la giurisdizione tributaria venisse sottoposta al controllo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L’assoluta necessità di provvedere ad una riforma della giustizia tributaria è stata confermata tra l’altro anche dal Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, Pietro Curzio, il quale ha dapprima sottolineato come la *“pandemia ha ulteriormente mostrato l’inadeguatezza del sistema, la gracilità e la vetustà di molti suoi gangli, e pone in modo deciso la necessità di un*

---

<sup>10</sup> Cfr. F. Gallo, *Limiti costituzionali all’imposizione. L’attuazione della legge delega fiscale n. 23 del 2014: vera riforma o manutenzione dell’ordinamento fiscale?*, op. cit., 136, il quale osserva testualmente: “il sistema è rimasto, dunque, quello disegnato dalla riforma fiscale del 1971 e solo leggermente integrato nel 1997; un sistema, cioè, costruito quando l’industria e la finanza erano realtà separate, le multinazionali solo agli albori, l’economia digitale inesistente e una buona percentuale delle attività economiche del Paese apparteneva allo Stato”.

<sup>11</sup> Per un’organica proposta di riforma della giustizia tributaria, elaborata in sede dottrinale, si rinvia al progetto “Il Codice della giustizia tributaria”, redatto dal prof. C. Glendi, in sintonia con il dr. S. Labruna, Vicepresidente della Commissione tributaria regionale della Lombardia, in *Appendice Discussioni sull’oggetto del processo tributario*, M. Basilavecchia e A. Comelli (a cura di), Cedam, 2020, 403 ss.

*cambiamento profondo e incisivo, prima di tutto culturale*”, per poi evidenziare come le controversie in materia fiscale rappresentano il 44 per cento delle liti pendenti in Cassazione nel settore civile, con oltre 53.482 cause in attesa di essere definite.

Ebbene, nella prospettiva di alleggerire il carico giudiziario della Suprema Corte e non solo, dovrebbe essere richiesto ai giudici tributari di svolgere il loro lavoro a tempo pieno, al pari degli altri giudici specializzati. Inoltre, agli stessi dovrebbe essere richiesta una preparazione di base solida e specialistica nelle materie giuridiche, economiche ed aziendalistiche.

Di conseguenza, il giudice dovrebbe avere l’obbligo di curare la propria competenza professionale, mediante la partecipazione a programmi di formazione, diretti ad approfondire, nonché ad analizzare temi rilevanti per la materia tributaria.

## **2. Il concetto di reddito dalla riforma tributaria degli anni Settanta al Testo Unico delle imposte sui redditi del 1986**

Come anticipato in premessa, mi soffermo adesso ad analizzare le principali criticità rivenienti dalla disciplina dell’IRPEF, a partire dalla rinuncia del Legislatore a fornire la definizione di reddito ai fini fiscali.

A seguito della generale riforma tributaria delineata nella legge delega n. 825/1971 e dei successivi decreti delegati (in particolare, per quanto riguarda l’imposizione sui redditi delle persone fisiche, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597), si era verificata una radicale trasformazione del sistema di imposizione diretta. Infatti, si era abolito il precedente sistema di imposizione sui redditi, che si basava su quattro imposte reali e proporzionali. I redditi erano distinti in quattro categorie, a seconda della fonte; si avevano così una imposta sui terreni, una sul reddito agrario, una sui fabbricati ed una sulla ricchezza mobiliare. Completavano il sistema due tributi globali: l’imposta complementare sul reddito complessivo delle persone fisiche e l’imposta sulle società.

L’art. 2 della menzionata legge n. 825/1971 aveva previsto l’introduzione dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) ispirata ai principi del “carattere personale e progressivo dell’imposta”, l’“applicazione dell’imposta al reddito complessivo netto delle persone fisiche comunque conseguito” ed il “concorso alla formazione del reddito complessivo di tutti i redditi del soggetto”.

Tuttavia, con l’introduzione dell’Irpef, non si era fornita una nozione generale di reddito, per cui il presupposto dell’imposta sul reddito delle persone fisiche era individuato nel “*possesso di redditi, in denaro o in natura, continuativi od occasionali, provenienti da qualsiasi fonte*”<sup>12</sup>. In questo ultimo decreto, invero, il riferimento effettuato dall’art. 1 del d.p.r. n. 597 del 1973 ai redditi “*provenienti da qualsiasi fonte*” e la norma di chiusura dell’art. 80, che disponeva l’imposizione non soltanto dei redditi specificatamente individuabili all’interno delle cinque categorie reddituali (redditi fondiari, redditi di capitale, redditi da lavoro, redditi di impresa, redditi diversi), ma anche “*di ogni altro reddito*”<sup>13</sup>, sottintendevano una definizione “aperta”

---

<sup>12</sup> Cfr. art. 1 del d.p.r. n. 597 del 1973.

<sup>13</sup> Tale norma prevedeva: “Alla formazione del reddito complessivo, per il periodo di imposta e nella misura in cui è stato percepito, concorre ogni altro reddito diverso da quelli espressamente considerati nelle disposizioni del presente decreto”.

del reddito. Il percorso che doveva essere seguito ai fini dell'applicazione di tale complesso di disposizioni prevedeva come fase preliminare l'attribuzione della natura reddituale ad un determinato incremento patrimoniale; se a tale quesito si fosse data risposta positiva, occorreva verificare se il reddito in questione fosse ricompreso in una singola categoria; in caso di soluzione negativa, ciò non ne escludeva la tassabilità, bensì imponeva di sottoporlo al regime proprio dei redditi diversi<sup>14</sup>.

L'art. 80 del decreto n. 597/1973, in realtà, rappresentava una vera e propria "norma in bianco", che sul piano pratico autorizzava qualunque operazione ermeneutica tendente ad acquisire a tassazione i cespiti più diversi. La diffusa incertezza derivante da siffatta disposizione comportava per i contribuenti e la stessa Amministrazione finanziaria costose e defatiganti controversie.

Inoltre, con il d.p.r. n. 597/1973 residuava una sensibile frammentazione della normativa relativa alle fattispecie impositive e la determinazione della base imponibile doveva fare riferimento alla disciplina specifica stabilita per ciascuna categoria reddituale prevista dal legislatore delegato del 1973<sup>15</sup>. Pertanto, come è stato osservato da attenta dottrina<sup>16</sup>, l'Irpef appariva il risultato sintetico di una pluralità di imposte reali, operanti al livello del presupposto e della base imponibile, e di una imposta personale e progressiva, operante a livello della misurazione dell'imposta.

Si è così pervenuti all'art. 1 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (d'ora in avanti, Tuir)<sup>17</sup>, dalla cui formulazione emerge l'imponibilità dei redditi rientranti esclusivamente all'interno delle categorie di reddito (che da cinque passarono a sei) indicate nell'art. 6<sup>18</sup>. Infatti, il presupposto dell'Irpef, come definito dall'art. 1 Tuir, è "*possesso di redditi in denaro o in natura rientranti nelle categorie indicate nell'art. 6*".

Questa volontà di chiusura e di tipizzazione, perfettamente contraria alle prospettive di generalità e di espansione che avevano caratterizzato fino ad allora le precedenti esperienze normative, è stata ulteriormente rafforzata dall'introduzione del principio di tassatività delle categorie di reddito. La classificazione contenuta quindi in questa ultima disposizione assumeva una funzione specificatamente delimitativa dei redditi suscettibili di formare oggetto dei tributi anzidetti, mentre la classificazione dei redditi contenuta nell'art. 6 del d.p.r. n. 597 del 1973 era espressamente circoscritta ai fini della determinazione della base imponibile. Tuttavia, oggi sono previste formule residuali, ma esse non hanno una rilevanza generale, dato che si collocano all'interno di ciascuna categoria reddituale: a titolo di esempio, la disposizione prevista dalla lettera h) dell'art. 44 Tuir per i redditi di capitale o quella della lettera l) dell'art. 67 Tuir per i redditi diversi<sup>19</sup>. Pertanto, la tassabilità dei corrispettivi conseguiti a fronte dell'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere di cui alla lettera

---

<sup>14</sup> In tal senso P. Russo, *Manuale di diritto tributario, Parte speciale, edizione seconda*, 2009, 58.

<sup>15</sup> Sulla derivazione delle categorie reddituali dell'Irpef dalle precedenti imposte cedolari si veda C. Cosciani, *Struttura dei sistemi tributari e la loro riforma*, in *Dir. prat. trib.*, 1979, I, 515.

<sup>16</sup> Cfr. P. Boria, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, 137 ss.

<sup>17</sup> Dal testo dell'art. 1 del Tuir sono anche stati espunti i riferimenti ritenuti superflui per la definizione del presupposto, quale quello ai redditi "continuativi od occasionali".

<sup>18</sup> Sulla rilevanza della classificazione dei redditi nel sistema dell'Irpef cfr., G. Tinelli, *Il reddito di impresa nel diritto tributario*, Milano, 1991, 54 ss.; L. Tosi, *La nozione di reddito*, in AA.VV., *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, I, in *Giur. sist. dir. trib.*, diretta da F. Tesauero, Torino, 1994, 105.

<sup>19</sup> In tal senso P. Boria, *Il sistema tributario*, UTET, Torino, 148.

l) dell'art. 67 Tuir certamente rende più ampia ed elastica l'elencazione e la tipizzazione delle fattispecie reddituali contenuta nelle disposizioni che disciplinano le singole categorie, ma non appare idonea, da sola, a consentire l'elaborazione di una nozione di reddito che prescindendo dalle singole categorie e ne rappresenti il necessario antecedente<sup>20</sup>.

Con il principio di tassatività delle categorie di reddito e con l'eliminazione dell'art. 80 si è definitivamente rinunciato a darne una definizione ed a riferirsi ad una nozione economica che ancora si possa avvicinare se non coincidere con quella di reddito prodotto<sup>21</sup>.

In ragione del collegamento con una fonte produttiva, il reddito convenzionalmente definito dal legislatore tributario può essere distinto in due categorie principali: i redditi da atto ed i redditi da attività. I primi consistono nei proventi generati dallo svolgimento di un atto di gestione di un patrimonio, immobiliare o finanziario; i secondi sono rappresentati dai flussi incrementali di un patrimonio riferibili all'esercizio di attività economiche nelle quali si combinano il capitale e il lavoro altrui sotto la direzione e il coordinamento del titolare dell'attività<sup>22</sup>.

I dati normativi introdotti con il Tuir non consentono sicuramente di ritenere che il sistema normativo sia ancora (anche solo tendenzialmente) orientato verso la tassazione dei redditi prodotti. Ma questa conclusione non esclude che in altri casi gli stessi dati normativi facciano riferimento all'elemento della produzione del reddito a determinati fini ed effetti.

In conclusione, tanto la nozione di "reddito-prodotto" come la nozione di "reddito-entrata"<sup>23</sup> si rivelano inadeguate a rappresentare unitariamente una nozione di reddito tassabile giuridicamente<sup>24</sup> intesa, mentre risulta fin troppo evidente che attraverso l'affermazione

---

<sup>20</sup> Cfr. P. Russo, *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2019, 58.

<sup>21</sup> Cfr. O. Quarta, *Commento alla legge sulla imposta di ricchezza mobile*, vol. I, S.E.L., Milano, 1917, 100 ss., il quale aveva definito la nozione di reddito-prodotto come: "la novella ricchezza che deriva, secondo un rapporto di effetto a causa, da una fonte produttiva da cui si distacca o separa mantenendo la possibilità del ritorno o successiva produzione di altra somigliante ricchezza".

<sup>22</sup> In tal senso P. Boria, *Il sistema tributario*, op. cit., 147.

<sup>23</sup> La teoria del *reddito entrata* (cd. *Reinvermögenszugangstheorie*) fu elaborata originariamente dagli economisti prussiani e in particolare dallo *Schanz*, che definì il reddito come «l'entrata di ricchezza in un determinato periodo economico, inclusi gli aumenti di valore anche non realizzati, gli arricchimenti gratuiti non assoggettati a specifiche imposte (sulle donazioni e sulle successioni), le attività provenienti da terze persone, le vincite al lotto, le attribuzioni occasionali o aleatorie di ogni tipo al netto delle perdite patrimoniali e degli oneri finanziari». Cfr. G. v. Schanz, *Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze*, in *Finanz Archiv*, 13. Jg., 1896, 23-24. Nei Paesi anglosassoni la teoria del reddito entrata era stata successivamente approfondita e condivisa da *Haig* che, in aderenza alla «teoria dell'accrescimento netto», qualificò il reddito «come il valore monetario dell'accrescimento netto della forza economica di un individuo tra due istanti di tempo». Cfr. R.M. Haig, *The concept of income - Economic and legal aspects*, in *the Federal income tax*, New York, 1921, 7 ss. Successivamente il *Simons* qualificò il reddito personale come «il risultato che si ottiene aggiungendo il consumo al patrimonio esistente alla fine del periodo considerato e sottraendo il patrimonio esistente all'inizio del medesimo periodo». Cfr. C. Simons, *Personal Income Taxation*, Chicago, 1938, 50 ss. Per il *Simons* concorrono alla formazione della base imponibile dell'imposta personale sui redditi anche le donazioni e le successioni, per le quali, invece, gli altri studiosi ritengono preferibile l'assoggettamento ad appositi tributi. Nella letteratura internazionale il modello *Haig-Simons-Schanz* tende a parametrare la capacità contributiva alla capacità di spesa del contribuente, con la conseguenza che la teoria del reddito entrata è comprensibilmente imperniata sul consumo. Cfr. K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, 17. Verlag, Köln, 2002, 188.

<sup>24</sup> Nella letteratura tributaristica c'è stato qualche altro tentativo di pervenire ad una definizione di reddito in senso rigorosamente giuridico. Si veda N. D'Amati, *Il saggio sulla definizione legislativa del concetto di reddito imponibile*, in *Riv. trib.*, 1964, 121 dove rapportava il reddito fondiario ai diritti reali e il reddito mobiliare ai rapporti obbligatori e poi l'opera in tre volumi *La progettazione giuridica del reddito*, Padova, 1973-1975; G. Puoti, *Riflessioni sulla definizione giuridica di reddito*, in *Riv. dir. fin.*, 1976, 1, 271.

dell'uno o dell'altra nozione, si vogliono introdurre valenze di tipo economico orientate ad allargare o restringere l'imposizione<sup>25</sup>.

Con l'art. 1 Tuir, quindi, è stato eliminato ogni riferimento alla fonte produttiva e si è lasciato lo spazio ad una nozione giuridica di reddito secondo cui il reddito imponibile è soltanto quello stabilito nelle varie fattispecie imponibili previste espressamente dal legislatore<sup>26</sup>.

Rispetto alle elaborazioni del passato, dunque, è chiarito che il reddito non è necessario che derivi da un'unica fonte produttiva, neppure da una concausa che abbia esplicitato una prevalente funzione produttiva rispetto al risultato conseguito<sup>27</sup>. Non è indispensabile nemmeno che vi sia una causa adeguata o sufficiente, ma è semplicemente necessario che l'operato del soggetto abbia, di fatto, condizionato il conseguimento della novella ricchezza: tanto è sufficiente per ritenere esistente il reddito fiscale. Nel Tuir vi sono casi di tassazione nelle quali non vi è alcuna traccia di una fonte produttiva e di quel minimo di efficienza causale richiesta per imputare il reddito al contribuente. Emblematico in tal senso è l'assimilazione al reddito di lavoro dipendente di tutti gli assegni periodici alla cui produzione non concorrono né capitale né lavoro, tra cui l'assegno divorzile erogato mensilmente e gli assegni corrisposti in base a testamento o donazione modale; in tal caso manca del tutto la fonte produttiva, ma il legislatore ha scelto di rendere imponibile tali accrescimenti patrimoniali, la cui natura di rappresentare una ricchezza novella non può essere messa in discussione<sup>28</sup>. Altri casi di tassazione senza alcuna fonte reddituale si possono riscontrare nell'ambito di applicazione dell'imposta anche ai proventi aventi natura aleatoria (vincite al lotto<sup>29</sup>), nonché a quelli derivanti dalla alienazione delle fonti produttive di reddito (plusvalenze di natura immobiliare e finanziarie<sup>30</sup>). Rilevante è anche l'imponibilità dell'avviamento realizzato per effetto della cessione a titolo oneroso dell'azienda, quale "fonte" del reddito di impresa<sup>31</sup>. Tali esempi dimostrano l'accoglimento di significative aperture verso la nozione di "reddito entrata" all'interno delle categorie reddituali del Tuir. Se ne può trarre la conclusione che, nonostante l'adesione alla concezione del "reddito prodotto", la quale sembra comunque assumere un

---

<sup>25</sup> Dietro alle teorie riconducibili al "reddito prodotto" esistono però apprezzabili preoccupazioni di politica fiscale... per tener conto del carattere straordinario di molti proventi, spesso difficilmente rinnovabili (straordinari) e talvolta formati in un arco temporale estremamente lungo, che può abbracciare un'intera vita (straordinari in quanto pluriennali). Così R. Lupi, *Diritto tributario, parte speciale*, Milano, 2000, 33, il quale aggiunge che dietro la teoria del reddito prodotto sussiste la tendenza politica contraria all'imposizione sugli incrementi patrimoniali realizzati fuori dall'esercizio di impresa, come gli incrementi patrimoniali derivanti da investimenti immobiliari o azionari di lungo periodo.

<sup>26</sup> Cfr. A. Fantozzi, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 780; F. Tesauo, *Istituzioni di diritto tributario, parte speciale*, ottava edizione, UTET, Torino, 2009, 15 ss. Sull'approccio "nominalistico", secondo il quale è reddito ciò che il legislatore vuole che sia reddito, a prescindere da un effettivo collegamento con le tradizionali fonti di produzione capitale e lavoro cfr. R. Rinaldi, *Contributo allo studio dei redditi di capitale*, Milano, 1989, 4 e ancora prima *L'evoluzione del concetto di reddito*, in *Riv. dir. fin.*, 1981, I, 401 ss.; C. Glendi, *La nozione di reddito fiscale*, in *Il reddito di impresa nel nuovo Testo Unico, I «venerdì» di Diritto e Pratica Tributaria*, coordinati da V. Uckmar, C. Magnani, G. Marongiu, 1988, 121 ss. Sulla varie nozioni di reddito Cfr. S. La Rosa, *Metodi di accertamento e riforma tributaria*, in *Riv. dir. fin.*, 1978, I, 219 ss.

<sup>27</sup> Cfr. G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, CEDAM, 2018, 17-18.

<sup>28</sup> Cfr. G. Falsitta, *Principio di uguaglianza e rifiuto di tutela del diritto al giusto riparto (a proposito dell'arbitrario doppio regime fiscale dell'assegno divorzile)*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, II, 421 ss.

<sup>29</sup> Cfr. art. 67, comma primo, lett. d), Tuir.

<sup>30</sup> Cfr. art. 67, comma primo, lett. a), b) e c), Tuir.

<sup>31</sup> Cfr. art. 86, comma secondo, Tuir

ruolo predominante<sup>32</sup>, evidenti chiari segni di superamento, le aperture verso una nozione di “reddito entrata” non sono il frutto di una scelta teorica del tutto consapevole che, come tale, ha portato a risultati non riconducibili ad un disegno unitario<sup>33</sup>. Infine, è opportuno precisare che la nozione di reddito imponibile è integrata dalla disposizione recata dal secondo comma dell’art. 6 Tuir, ai sensi del quale i proventi conseguiti in sostituzione di redditi, anche per effetto di cessione dei relativi crediti, e le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento di danni consistenti nella perdita di redditi, esclusi quelli dipendenti da invalidità permanente o da morte, costituiscono redditi della stessa categoria di quelli sostituiti o perduti.

Si tratta di una disposizione diretta a contrastare il tentativo di qualificare come risarcimento di danni effettive erogazioni di reddito, che attribuisce un rilievo decisivo alla fattispecie reddituale oggetto di sostituzione prevedendo che tutte le somme sostitutive assumono la stessa natura di quelle sostituite o perdute<sup>34</sup>. In particolare tale norma esclude, in via generale, dalla nozione di reddito il risarcimento del danno per la parte destinata a reintegrare il patrimonio del percettore per le perdite subite e per le spese sostenute (“*danno emergente*”), mentre assoggetta ad Irpef (facendoli rientrare nella stessa categoria dei redditi perduti) gli indennizzi risarcitori del lucro cessante in quanto elementi sostitutivi di un reddito che il danneggiato non ha potuto conseguire per effetto dell’evento lesivo (“*lucro cessante*”), con l’unica eccezione dei danni dipendenti da invalidità permanente o morte. In tema di “sostituzione” di un reddito, si pensi all’ipotesi del professionista che cede a terzi, a titolo oneroso, il credito professionale e quindi sia di fatto pagato da soggetto diverso dal cliente; o in tema di “perdita di redditi” si consideri l’indennizzo per perdita di occasioni lavorative. Ne discende la normale irrilevanza reddituale degli incrementi e decrementi di ricchezza derivanti da atti dispositivi dei crediti e degli indennizzi per il cd. “danno emergente”, in quanto derivanti da eventi che investono direttamente il patrimonio, invece che i relativi redditi<sup>35</sup>. Tuttavia, è stato osservato che il binomio “danno emergente” e “lucro cessante” risulta inadeguato per stabilire “*una rigorosa linea di demarcazione fra proventi non tassabili e proventi tassabili*”<sup>36</sup>. Tale binomio è scarsamente selettivo in caso di risarcimento di danni non patrimoniali (es. danni morali) e di danni alla “persona” (es. danni biologici); e, dall’altro, l’ordinamento tributario prevede in taluni casi la tassazione della reintegrazione di un danno emergente (es. risarcimento per la perdita di beni strumentali<sup>37</sup>) e l’esclusione da tassazione della reintegrazione del lucro cessante (il risarcimento al lavoratore per il mancato versamento dei contributi previdenziali).

---

<sup>32</sup> Cfr. G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale, op. cit.*, 40, secondo il quale “il reddito imponibile è, pur sempre, una novella ricchezza derivante da una fonte produttiva”; S. La Rosa, *Principi di diritto tributario*, Torino, 2006, 43.

<sup>33</sup> In tal senso P. Russo, *Manuale di diritto tributario, Parte speciale, op. cit.*, 59.

<sup>34</sup> Cfr. A. Fantozzi, *Il diritto tributario, op. cit.*, 782.

<sup>35</sup> Cfr. S. La Rosa, *Principi di diritto tributario, op. cit.*, 43. Sulla equiparazione della cessione del credito alla percezione del corrispettivo e sul relativo problema della rilevanza dell’intero credito oppure del solo corrispettivo ricevuto dalla cessione cfr. R. Lupi, *Gli interessi nell’imposizione diretta*, in *Dir. prat. trib.*, 1990, I, 501.

<sup>36</sup> In tal senso cfr. L. Tosi, *La nozione di reddito*, in AA.VV., *L’imposta sul reddito delle persone fisiche*, op. cit., 33.

<sup>37</sup> Cfr. art. 86, comma 1, lett. b), Tuir.

Pertanto, l'art. 6 Tuir non determina necessariamente la conclusione che costituisce sempre reddito imponibile il risarcimento del lucro cessante, in quanto sarà indispensabile che il lucro cessante abbia, a propria volta, natura reddituale<sup>38</sup>.

L'art. 6, comma 2, Tuir ha inoltre previsto il carattere accessorio degli interessi moratori e degli interessi per dilazione di pagamento rispetto alla categoria "da cui derivano i crediti su cui tali interessi sono maturati"<sup>39</sup> distinguendoli dagli interessi corrispettivi, disciplinati nella categoria dei redditi di capitale di cui all'attuale art. 44 Tuir, e dagli interessi compensativi<sup>40</sup>, attualmente non espressamente menzionati nel Tuir, in quanto ritenuti dalla dottrina<sup>41</sup> irrilevanti redditualmente a causa della funzione risarcitoria<sup>42</sup>. Anche l'Amministrazione finanziaria ha sempre escluso, per le persone fisiche, la tassabilità degli interessi su crediti di imposta e degli interessi su depositi cauzionali<sup>43</sup>.

A titolo esemplificativo, gli interessi di mora o gli interessi per dilazione di pagamento maturati relativamente ad un credito vantato per una prestazione di lavoro autonomo o dipendente, sono redditi di lavoro autonomo o dipendente e non redditi di capitale<sup>44</sup>, mentre è pacifica l'intassabilità degli interessi per pagamento dilazionato del corrispettivo di una normale alienazione immobiliare. Tale distinzione dimostra la centrale rilevanza della derivazione del reddito da una fonte produttiva<sup>45</sup>.

Come noto, l'IRPEF rappresenta una delle entrate tributarie più rilevanti del sistema tributario italiano per gettito e per importanza, in quanto genera 191 miliardi di euro di entrate, circa il 40 per cento dell'intero gettito tributario. Al momento della sua introduzione, l'IRPEF constava di 32 scaglioni di reddito e altrettante aliquote, di cui quella iniziale era pari al 10 per cento e quella finale al 72 per cento; nel corso degli anni, tali valori quantitativi hanno tuttavia subito modifiche di rilievo (attualmente vi sono solo cinque scaglioni con aliquote che vanno dal 23 al 43 per cento), originando perplessità e dubbi con riguardo al rispetto dei principi

---

<sup>38</sup> Per un esame generale della disposizione cfr. E. Della Valle, *Appunti in tema di indennità risarcitorie ed indennità sostitutive*, in *Riv. dir. trib.*, 1992, I, 821 ss.

<sup>39</sup> La disposizione è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. a), d.l. n. 557/1993, conv. con modif. in l. n. 133/1994.

<sup>40</sup> Tali interessi, previsti dall'art. 1499 c.c., sono tipici dei contratti di scambio e hanno lo scopo di compensare il venditore dal mancato godimento dei frutti della cosa consegnata al compratore prima di ricevere il prezzo.

<sup>41</sup> Cfr. G. Tinelli, *Osservazioni sulla pretesa tassabilità degli interessi di mora maturati sui crediti di imposta*, in *Rass. Trib.*, 1984, II, 337; R. Lupi, *Gli interessi non derivanti da un "impiego di capitale" nelle imposte dirette: dalla "natura compensativa" al nuovo testo unico Irpef*, in *Rass. trib.*, I, 1987, I, 91 ss.. Quest'ultima dottrina afferma che in diritto civile il termine interessi "compensativi" definisce almeno quattro fenomeni diversi, ancora più eterogenei ai fini tributari: "la definizione di interesse compensativo indica, infatti, in senso ampio (I ipotesi) gli interessi che decorrono nonostante l'inesigibilità del capitale (ad esempio per la presenza di un termine) e si differenziano così dalla previsione dell'art. 1282; in questa categoria rientrano peraltro anche interessi (II ipotesi) dovuti ad un vero e proprio "investimento di capitale" e che rappresentano la "prestazione corrispettiva" della temporanea attribuzione contrattuale di una somma. Vi è poi l'interesse testualmente definito compensativo (III ipotesi) di cui all'art. 1499 c.c. Infine sono stati definiti compensativi (IV ipotesi) gli interessi attribuiti sul risarcimento del danno per responsabilità aquiliana, con riferimento al quale occorre poi distinguere tra reintegrazione patrimoniale (danno emergente) e mancato guadagno causato dal danno (lucro cessante)".

<sup>42</sup> Cfr. *Commentario al Testo Unico delle Imposte sui Redditi*, a cura di G. Tinelli, *op. cit.*, 320. Si veda anche Cass., 21 maggio 2007, n. 11682, in cui sono stati ritenuti imponibili ai sensi della lett. h) dell'art. 41 del Tuir, nel testo modificato dall'art. 1, co. 1, lett. c) d.l. n. 557 del 1993, conv. in l. n. 133 del 1994, gli interessi legali corrisposti *iure successionis* per inadempimento contrattuale.

<sup>43</sup> Cfr. Min. fin., circ. 24 giugno 1998, n. 165/E; circ., 22 dicembre 1980, n. 40/8/403; circ. 19 maggio 1979, n. 24.

<sup>44</sup> In tal senso A. Fantozzi, *Il diritto tributario*, *op. cit.*, 782.

<sup>45</sup> Cfr. S. La Rosa, *Principi di diritto tributario*, *op. cit.*, 44.

costituzionali cui si ispira, o meglio dovrebbe ispirarsi, il sistema tributario. In particolare, la preoccupazione deriva dal fatto che i mutamenti dell'aliquota IRPEF hanno inciso negativamente sulle posizioni reddituali inferiori (con l'aumento dell'aliquota minima) e, paradossalmente, risultano aver favorito i redditi superiori (l'aliquota è scesa dal 72% al 43 per cento). Si è passati, dunque, da un sistema connotato da una molteplicità di aliquote volte ad assicurare una costante aderenza del livello di tassazione alla capacità dei contribuenti ad un aggravio consistente della fascia media, che risulta, ad oggi, quella che contribuisce maggiormente al gettito complessivo.

Pertanto, con l'art. 1 del Tuir, quindi, è stato eliminato ogni riferimento alla fonte produttiva e si è lasciato spazio ad una nozione giuridica di reddito secondo cui è imponibile soltanto il reddito considerato come tale dal legislatore, il quale è tuttavia tenuto ad ispirarsi al principio di capacità contributiva nell'individuazione della base economica del dovere del concorso alla copertura delle spese pubbliche.

Tuttavia, prima di procedere all'analisi delle criticità che caratterizzano la struttura dell'imposta oggetto della presente indagine conoscitiva, pare opportuno partire dall'analisi della base imponibile dell'Irpef, la quale, dalla sua istituzione e soprattutto nell'ultimo ventennio, è stata oggetto di una profonda erosione.

### **3. L'individuazione dei redditi che concorrono a formare la base imponibile dell'IRPEF e il mantenimento del sistema "duale" di imposizione**

L'art. 8 d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (Tuir) dispone letteralmente che *"Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo (...)".* La portata testuale della norma, rubricata *"Determinazione del reddito complessivo"*, risulta chiara ed è giustificata da un'idea di fondo per la quale tutti i redditi che il contribuente ottiene sono sottoposti al medesimo regime di tassazione e, dunque, sono conteggiati complessivamente. Rispetto a tale logica si è assistito negli anni a processi di frammentazione di tale entità, in quanto sono venute meno voci reddituali alle quali si è ritenuto di applicare regimi sostitutivi. Per effetto di tali interventi, dunque, il sistema italiano di tassazione, anche se ispirato al modello della *"comprehensive income taxation"*, ha assunto i connotati di un sistema duale, limitando la progressività ai soli redditi di lavoro ed applicando un'unica aliquota proporzionale a tutti i redditi da capitale.

Stante l'ampia libertà di movimento dei redditi da capitale rispetto ai redditi di lavoro, l'attuale sistema di tassazione "duale" sarebbe da preferire rispetto al modello ideale della *"comprehensive income taxation"*, ma l'esigenza di assicurare il rispetto del principio dell'equità verticale ed orizzontale impone l'adozione di correttivi idonei a rendere il sistema più equo e neutrale, sia con riguardo alla determinazione della base imponibile, sia con riguardo alla curva delle aliquote.

Giova sottolineare che, la scelta di adottare un sistema di tassazione "duale", con conseguente sottrazione dei redditi da capitale allo schema della progressività, non si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 53, comma 2, Cost., in quanto quest'ultimo, riferendosi al sistema

tributario nel suo complesso e non ai singoli tributi, finisce col governare le sole imposte personali<sup>46</sup>.

Con particolare riguardo alle regole di determinazione della base imponibile, si reputano necessarie le modifiche di seguito segnalate.

#### **4. I redditi di fonte immobiliare**

Come è noto, i redditi fondiari concorrono, indipendentemente dalla percezione, a formare il reddito complessivo dei soggetti che possiedono gli immobili a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale, per il periodo di imposta in cui si è verificato il possesso<sup>47</sup>. Di regola i redditi di fonte immobiliare sono determinati catastalmente<sup>48</sup>. Il reddito catastale della prima abitazione (non di lusso) non è imponibile, in quanto è prevista una deduzione dal reddito complessivo pari alla rendita catastale. Il reddito catastale delle “seconde case” è maggiorato di un terzo, se si tratta di abitazione non locata, ma tenute a disposizione ai fini dell’IRPEF. Se non sono locate e soggette ad IMU non si applica però l’IRPEF. Il reddito degli immobili locati è determinato in base al canone di locazione (ridotto del 5 per cento a titolo di deduzione forfettaria delle spese), se il canone è superiore al reddito catastale. I redditi delle locazioni non percepiti non concorrono a formare il reddito solo se la mancata percezione è comprovata dall’intimazione di sfratto per morosità o dall’ingiunzione di pagamento<sup>49</sup>.

In alternativa al regime ordinario ai fini dell’IRPEF, il nostro ordinamento prevede il regime di “cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone fisiche”. Tale regime prevede l’applicazione di un’imposta sostitutiva pari al 21 per cento del canone di locazione annuo stabilito dalle parti, salvo che per i contratti a canone concordato, per cui si applica invece un’aliquota del 10 per cento<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. Corte Cost., 4 maggio 1995, n. 143.

<sup>47</sup> La legge di Bilancio per il 2021 ha prorogato anche per il 2021 l’esenzione IRPEF dei redditi dominicali e agricoli relativi ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. Non godono dell’agevolazione i soci delle società di persone che abbiano optato per la determinazione del reddito su base catastale. Possono, invece, beneficiare dell’esenzione i redditi delle società semplici attribuiti per trasparenza ai soci persone fisiche (coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola). La proroga dell’esenzione è disposta attraverso la soppressione della norma che, per il 2021, faceva invece concorrere tali redditi alla formazione della base imponibile nella misura del 50 per cento coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola.

<sup>48</sup> Il reddito medio ordinario corrispondente alla rendita catastale esprime una capacità contributiva non già fittizia, ma “figurativa”, poiché quando oggetto dell’imposta è una “cosa produttiva”, la base per la tassazione è data (e la capacità del contribuente è rivelata) dall’attitudine del bene a produrre un reddito economico e non del reddito che ne ricava il possessore, dalla produttività e non dal prodotto reale”. Cfr. Corte Cost., 31 marzo 1965, n. 16.

<sup>49</sup> I redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito, purché la mancata percezione sia comprovata dall’intimazione di sfratto per morosità o dall’ingiunzione di pagamento. Ai canoni non riscossi dal locatore nei periodi d’imposta di riferimento e percepiti in periodi d’imposta successivi si applica la tassazione separata. Per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell’ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità è riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare. Cfr. art. 26, comma 1, TUIR. Le disposizioni di cui al comma 1 hanno effetto per i contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020. Per i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente articolo resta fermo, per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell’ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità, il riconoscimento di un credito di imposta di pari ammontare.

<sup>50</sup> Cfr. art. 3, d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

Se, da un lato, la particolare mobilità dei redditi da capitale giustifica l'introduzione di un sistema "duale", dall'altro lato, tale giustificazione non sarebbe necessariamente applicabile ai redditi di fonte immobiliare, che in quasi tutti i Paesi europei sono sottoposti all'imposta personale.

Si potrebbe pertanto prevedere l'obbligo di inclusione nella base imponibile ai fini IRPEF dei redditi da locazione, attualmente tassati con "cedolare secca", in considerazione anche del fatto che tale regime opzionale, sebbene abbia avuto effetti distributivi regressivi, pare che non abbia sortito grandi effetti sul versante dell'emersione della base imponibile. Inoltre, la reintroduzione dei redditi da locazione (oggi sottoposti a cedolare secca) nella base imponibile Irpef comporterebbe altresì un recupero di gettito notevole, pari a circa 2,5 miliardi di euro<sup>51</sup>. Tuttavia, si ritiene che l'inclusione dei redditi da fabbricati nella base imponibile Irpef debba essere necessariamente coordinata con un sistema di finanza territoriale, con la conseguenza che una parte del gettito dovrebbe essere riservato ai Comuni nel cui ambito territoriale è ubicato l'immobile.

Al contrario, nell'ipotesi in cui si volesse mantenere l'attuale regime opzionale di "cedolare secca", l'aliquota applicabile dovrebbe essere resa uguale a quella prevista per il primo scaglione Irpef, oppure dovrebbe essere aumentata al 26 per cento, così da rendere più omogeneo ed uniforme il sistema di tassazione sostitutiva. In quest'ultimo caso dovrebbe però essere riconosciuto al contribuente un margine di discrezionalità in ordine alla tassazione cui sottostare, consentendogli di optare per il regime ordinario, se maggiormente conveniente.

Infine, sarebbe auspicabile procedere alla revisione del catasto, anche al fine di rideterminare le rendite catastali, dopo la cessazione del periodo emergenziale in un arco temporale adeguato per individuare valori utili per riforme strutturali.

#### **4.1. Le locazioni brevi: le criticità del "passaggio" dal reddito fondiario al reddito di impresa**

Con l'art. 4 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, il legislatore ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le c.d. locazioni brevi, intendendosi per tali *"i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali online"*. La norma, dunque, estende l'ambito applicativo del regime della "cedolare secca sugli affitti" anche alle locazioni c.d. brevi, attribuendo così al locatore la facoltà di scegliere se optare, in alternativa all'Irpef, per l'applicabilità dell'imposta sostitutiva nella misura del 21 per cento (ovvero del 10 per cento per i contratti a canone libero o concordato). Esaminando nel dettaglio la disposizione in parola, questa prevede espressamente che, unitamente alla messa a disposizione dell'immobile, il contratto di locazione possa avere ad oggetto anche la fornitura di specifici servizi, tra i quali rientrano, *in primis*, quello della fornitura di biancheria e quello della pulizia dei locali. Tali servizi, infatti, sono ritenuti

---

<sup>51</sup> Cfr. Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

strettamente funzionali alle esigenze abitative di breve periodo e, di conseguenza, non sono idonei ad escludere i contratti che li contemplano dalla applicazione della cedolare secca.

A dir di più, l'Agenzia delle entrate<sup>52</sup> ha ritenuto applicabile il predetto regime anche nel caso in cui, nell'ambito del contratto di locazione, vengano resi altri tipi di servizi che, sebbene non espressamente contemplati nel d.l. n. 50/2017, corredano la messa a disposizione dell'unità abitativa.

Devono invece ritenersi escluse dall'ambito applicativo della norma in parola le locazioni brevi rientranti nell'esercizio di attività di impresa, così come definita, ai fini reddituali, dall'art. 55, comma 2, del Tuir, in base al quale le prestazioni che non rientrano nell'art. 2195 c.c. costituiscono esercizio d'impresa se derivanti dall'esercizio di attività organizzata in forma d'impresa. A tal proposito, il legislatore aveva rinviato l'individuazione dei criteri in base ai quali l'attività di locazione doveva presumersi svolta in forma imprenditoriale ad un regolamento, da emanarsi su proposta del MEF; tuttavia, ad oggi, detto regolamento non è stato ancora emanato.

L'obiettivo incertezza derivante dall'assenza del citato regolamento ha indotto l'Agenzia delle entrate a ritenere che l'attività di locazione viene svolta in forma imprenditoriale quando la stessa è organizzata in forma di impresa, a nulla rilevando il numero delle unità abitative locate<sup>53</sup>.

Quanto correttamente precisato dall'Ufficio è stato superato dal nuovo articolo 1, commi da 595 a 597, della legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021).

In particolare, a partire dal periodo d'imposta 2021, il regime fiscale delle locazioni brevi di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 50/2017 troverà applicazione solo in caso di destinazione alla locazione breve di non più di quattro appartamenti per ciascun periodo di imposta, con la conseguenza che, ove gli immobili locati siano più di quattro, *"l'attività si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'art. 2082 c.c."*

La Legge di Bilancio, dunque, fissa una presunzione normativa secondo la quale, al ricorrere di talune condizioni, l'attività di locazione è svolta in forma imprenditoriale.

Tale norma desta talune perplessità, atteso che mal si coordina con la disciplina generale di cui all'art. 55 del Tuir. Sembra, infatti, che il legislatore voglia ancorare la qualificazione dell'attività di locazione ad un apprezzamento meramente quantitativo e non qualitativo, non attribuendo alcun valore alla sussistenza o meno di ulteriori fattori produttivi.

Inoltre, da quanto emerge dal dato testuale, la norma non consentirebbe al contribuente di liberarsi dalle conseguenze impositive scaturenti dall'avverarsi della condizione, finendo così la stessa per contenere una presunzione assoluta, costituzionalmente illegittima<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, circ. n. 24/E del 12 ottobre 2017.

<sup>53</sup> Cfr. Risposta ad interpello n. 278 del 26 agosto 2020, precisa, richiamando la circ. n. 24 del 2017, che "la disciplina delle locazioni brevi introdotta dall'articolo 4 non può, invece, trovare applicazione qualora, insieme alla messa a disposizione dell'abitazione sono forniti servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con le finalità residenziali dell'immobile quali, ad esempio, la fornitura della colazione, la somministrazione di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti, essendo in tal caso richiesto un livello seppur minimo di organizzazione".

<sup>54</sup> Cfr. F. Dami, *Locazioni brevi e regime d'impresa: perché la coerenza sistematica va in tilt*, in *Ipsoa*, 6 febbraio 2021.

Qualche cenno va fatto anche con riguardo al ruolo affidato agli intermediari immobiliari, sui quali, come sappiamo, grava l'obbligo di comunicare i dati dei locatori e di applicare l'imposta sostitutiva del 21 per cento.

In particolare, il comma 4 dell'art. 4 stabilisce che *“i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on line, mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare”* sono tenuti a trasmettere i dati all'Agenzia delle entrate.

Il successivo comma 5 dispone poi che, *“per assicurare il contrasto all'evasione fiscale, i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on line, qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti”*, applicano, in qualità di sostituti d'imposta, l'imposta sostitutiva del 21 per cento sull'ammontare dei canoni e corrispettivi all'atto dell'accredito e provvedono al relativo versamento.

Se l'obbligo di comunicazione dei dati relativi ai contratti non ha determinato particolari reazioni, è sull'introduzione della imposta sostitutiva che è stato manifestato un forte dissenso da parte delle categorie interessate. Invero, la questione è ritornata al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con le norme eurounitarie della disposizione italiana che pone a carico degli intermediari non residenti operanti nel territorio dello Stato in regime di libera prestazione di servizi *on line* l'obbligo di operare l'imposta sostitutiva in oggetto.

In particolare, con l'ordinanza n. 777/2021, il Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di Giustizia Ue di chiarire anzitutto se la norma italiana possa o meno rientrare, come ritiene *Airbnb*, nella nozione europea di “regola tecnica” dei servizi della società dell'informazione, che avrebbe imposto al legislatore italiano la notifica preventiva della norma alla Commissione europea, pena la sua illegittimità.

In particolare i giudici della Corte di Giustizia UE dovranno stabilire se in detta nozione rientrino le *“misure di carattere tributario non direttamente volte a regolamentare lo specifico servizio della società dell'informazione, ma comunque tali da conformarne il concreto esercizio all'interno dello Stato membro, in particolare gravando tutti i prestatori di servizi di intermediazione immobiliare – ivi inclusi, dunque, gli operatori non stabiliti che prestino i propri servizi online – di obblighi ancillari e strumentali all'efficace riscossione delle imposte dovute dai locatori”*.

Inoltre, alla Corte di Giustizia è stato altresì chiesto di chiarire *“se il principio di libera prestazione di servizi di cui all'art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)”* sia o meno contrario a *“una misura nazionale che preveda, a carico degli intermediari immobiliari attivi in Italia – ivi inclusi, dunque, gli operatori non stabiliti che prestino i propri servizi online – obblighi di raccolta dei dati inerenti ai contratti di locazione breve conclusi loro tramite e successiva comunicazione all'Amministrazione finanziaria, per le finalità relative alla riscossione delle imposte dirette dovute dai fruitori del servizio”* e, nel caso di contratti di locazione a breve come quelli stipulati tramite *Airbnb*, *“l'obbligo di operare, per le finalità relative alla riscossione delle imposte dirette dovute dai fruitori del servizio, una ritenuta su tali pagamenti con successivo versamento all'Erario”*.

Non resta dunque che attendere il responso della Corte di giustizia.

## 5. La dicotomia dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria nel TUIR e i regimi (opzionali) del risparmio amministrato e del risparmio gestito

Dalla riforma tributaria degli anni Settanta (l. n. 825/1971) ad oggi il regime impositivo applicabile ai redditi di natura finanziaria è stato profondamente modificato. Tuttavia, è rimasta confermata, anche nel vigente Testo Unico delle Imposte sui Redditi (d.p.r. n. 917/1986 - TUIR), la tradizionale ripartizione dei redditi rivenienti dalle attività finanziarie all'interno delle categorie rispettivamente dei *redditi di capitale*<sup>55</sup>, comprendenti interessi, utili e altri proventi, e dei *redditi diversi*, inclusivi delle plusvalenze e delle minusvalenze di natura finanziaria. Tale dicotomia risale ai tempi dell'istituzione dell'ottocentesca imposta di ricchezza mobile ed è stata successivamente ereditata dal decreto istitutivo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (d.p.r. n. 597/1973)<sup>56</sup>.

Con il riordino della disciplina dei redditi finanziari operata nel 1997 (d.lgs. n. 461/1997, attuativo della legge delega n. 662/1996), la categoria dei *redditi di capitale* non solo è stata integrata da ulteriori fattispecie imponibili, coerentemente con lo storico approccio casistico, ma è stata novellata con la previsione di una norma di chiusura volta a ricomprendervi ogni provento non aleatorio derivante da rapporti aventi per oggetto l'impiego di capitale.

Anche la categoria dei *redditi diversi di natura finanziaria* ha subito una rilevante revisione nel 1997, con l'estensione del presupposto impositivo: *i)* alle plusvalenze realizzate dalle cessioni a titolo oneroso di titoli e strumenti finanziari non partecipativi; *ii)* ai differenziali positivi realizzati dai contratti derivati; *iii)* e mediante una disposizione residuale, a tutte le diverse tipologie di plusvalenze di natura finanziaria che altrimenti sarebbero sfuggite a tassazione. Per il conseguimento dei redditi diversi non è quindi più richiesto né un atto speculativo, né un atto di impiego di capitale, risultando imponibili anche i redditi derivanti dai contratti derivati. Con l'estensione dell'area di imponibilità a tutte le fattispecie di redditi diversi di natura finanziaria, si è completato il processo di affrancamento dal modello di "*reddito prodotto*" per giungere a ipotesi indiscutibili di "*reddito entrata*", da intendersi come mero incremento di ricchezza, indipendentemente dall'esistenza di un intento speculativo qualificabile come fonte produttiva del reddito<sup>57</sup>.

Per effetto del d.lgs. n. 461/1997 è stato quindi perseguito il *principio di onnicomprensività* del prelievo tributario sui redditi di natura finanziaria<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. F. Gallo, *La nozione dei redditi di capitale alla luce del d. lgs. 21 novembre 1997, n. 461*, in *Dir. prat. trib.*, 1998, 1220.

<sup>56</sup> Sul punto, G. Corasaniti, *Le attività finanziarie nel diritto tributario*, Egea, 2012, 1 ss.; Id., voce *Capitale. Redditi [dir. trib.]*, in *Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell'enciclopedia italiana*, 2014; F. Gallo, *Mercati finanziari e fiscalità*, in *Rass. trib.*, 1/2013, 21-50; AA.VV., *I redditi finanziari: determinazione della categoria e proposte di riforma (gruppo di lavoro AIPDT coordinato da F. Marchetti)*, Aracne, 2016.

<sup>57</sup> Cfr. F. Gallo, *Il reddito di capitale come frutto economico*, in *Fisco*, 1998, 6520.

<sup>58</sup> Oltre al riordino della disciplina sostanziale, le modifiche normative succedutesi nel corso degli ultimi decenni hanno interessato anche le modalità attuative del prelievo sui redditi di capitale, consistenti generalmente nell'applicazione di ritenute alla fonte a titolo di imposta e, in determinati casi, a titolo d'acconto da parte dei soggetti eroganti tali proventi (d.p.R. n. 600/1973). Infatti, da un generalizzato sistema di effettuazione della ritenuta alla fonte a titolo di imposta sugli interessi relativi alle obbligazioni (tipicamente negoziate) emesse dai cd. "grandi emittenti", si è assistito nel 1997 al passaggio ad un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi prelevata dagli intermediari depositari (d. lgs. n. 239/1996). Una delle implicazioni più rilevanti di tale scelta è stata quella di liberare il mercato finanziario italiano dall'incombenza della ritenuta alla fonte da parte degli emittenti, proiettandolo verso un sistema di "negoiazione al lordo" dei titoli, in linea con gli *standard* dei mercati finanziari più evoluti.

Il riordino operato dal d.lgs. n. 461/1997 ha comportato la possibilità per il contribuente di optare per l'applicazione di modalità *semplificate* di riscossione dell'imposta, tramite intermediari abilitati e senza obbligo di successiva dichiarazione, per i redditi non derivanti da cessioni di partecipazioni qualificate, a condizione di intrattenere stabili rapporti con i predetti intermediari (regime opzionale del "*risparmio amministrato*").

Contemporaneamente, è stata introdotta la forma opzionale di tassazione sul risultato maturato di gestione per i redditi non derivanti da cessioni di partecipazioni qualificate e conseguiti mediante la gestione individuale di patrimoni non relativi alle imprese, con applicazione di una imposta sostitutiva sul predetto risultato determinato al netto dei redditi affluenti alla gestione, esenti da imposta o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva o che non concorrano a formare il reddito del contribuente, per i quali rimane fermo il trattamento sostitutivo o di esenzione specificamente previsto. Il versamento dell'imposta sostitutiva sul risultato maturato è eseguito dal soggetto incaricato della gestione, tenendo conto della possibilità di compensare i risultati negativi di un periodo d'imposta con quelli positivi dei successivi periodi (regime opzionale del "*risparmio gestito*"). In questo modo si è ammessa per la prima volta nel sistema tributario italiano la possibilità di assoggettare ad imposizione la sommatoria algebrica dei singoli redditi di capitale e redditi diversi, che mantengono a monte la loro autonomia e distinguibilità, senza quindi pervenire ad un'entità giuridica unitaria che avrebbe ricondotto ad un nuovo e diverso presupposto imponibile.

Per consentire di rendere equivalente la tassazione in base alla "realizzazione" (regime della dichiarazione e regime opzionale del risparmio amministrato) con quella in base alla "maturazione" del risparmio gestito, in caso di realizzo delle plusvalenze, minusvalenze, redditi e differenziali negativi, decorsi dodici mesi dalla data di acquisizione delle attività finanziarie, è stata originariamente prevista l'applicazione di un fattore di rettifica (cd. "*equalizzatore*"). La relativa disciplina, contenuta in un apposito decreto ministeriale del 2000, è stata oggetto di forti dubbi di conformità al principio di capacità contributiva. A seguito della sospensione del decreto ministeriale relativo al meccanismo dell'equalizzatore, derivante da un giudizio di impugnativa dinnanzi al TAR del Lazio nel 2001, il Legislatore, senza attendere il giudizio di merito, ha provveduto alla sua soppressione.

In funzione di progressiva omogeneizzazione delle categorie di reddito di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria vanno inquadrate le rilevanti modifiche apportate dall'art. 1, commi 999 e ss., della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), che ha uniformato l'imposizione delle partecipazioni societarie a prescindere dalla entità della partecipazione detenuta, ossia qualificata o non qualificata.

In particolare, l'art. 1, co. 1004, della legge di bilancio 2018, abrogando il primo periodo del comma 1 dell'art. 47, TUIR, nonché modificando le correlate disposizioni in materia di ritenute e di regimi sostitutivi, ha uniformato il regime fiscale applicabile ai redditi di capitale e ai redditi diversi di natura finanziaria conseguiti da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, in relazione al possesso e alla cessione di partecipazioni societarie, rendendo irrilevante la differenza tra partecipazioni qualificate e quelle non qualificate.

Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2018<sup>59</sup> gli utili relativi a partecipazioni qualificate, sono assoggettati all'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta nella misura del 26 per cento del loro intero ammontare ai sensi dell'art. 27, d.p.r. n. 600/1973.

Per quanto concerne le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate, il comma 3 dell'articolo 68, TUIR, è stato abrogato dall'art. 1, comma 999, della legge di bilancio 2018, e, pertanto, alla luce di questo intervento, le plusvalenze derivanti da cessione di partecipazioni qualificate risultano imponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2019, con il medesimo criterio utilizzato per le plusvalenze derivanti da partecipazioni "non qualificate", ossia con l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta del 26 per cento.

In coerenza con le illustrate modifiche apportate al regime di tassazione dei redditi di capitale e diversi di natura finanziaria, si pongono i commi 1000, 1001 e 1002 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018, i quali, hanno apportato modifiche, rispettivamente, agli articoli 5, 6 e 7 del d.lgs. n. 461/1997.

Precedentemente alle novità della legge di bilancio 2018, per le partecipazioni qualificate era possibile adottare unicamente il c.d. regime "dichiarativo" previsto dall'art. 5, d.lgs. n. 461/1997, dovendo le plusvalenze relative a questi titoli necessariamente concorrere, seppur in misura parziale, alla formazione del reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF in sede di dichiarazione.

I detentori di questa tipologia di partecipazioni, dunque, non potevano utilizzare né il c.d. regime del risparmio "amministrato" né il c.d. regime del risparmio "gestito" che erano "riservati" alle partecipazioni non qualificate.

Ebbene, all'indomani delle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2018 ai citati artt. 6 e 7, d.lgs. n. 461 del 1997, potranno essere ricomprese anche le partecipazioni qualificate sia nel regime del risparmio amministrato sia nel regime del risparmio gestito.

In particolare, quanto al c.d. regime del risparmio amministrato, il comma 1001 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018, intervenendo sul predetto articolo 6, da un lato ha previsto che tale regime è ora applicabile, previa opzione, anche alle partecipazioni qualificate e, dall'altro, ha abrogato il comma 8 che prevedeva specifici adempimenti sia per il contribuente sia per l'intermediario qualora nel corso della gestione del rapporto amministrato fossero state superate le soglie previste per le c.d. partecipazioni qualificate.

L'opzione per l'applicazione dell'imposta sostitutiva su ciascuna plusvalenza o altro reddito diverso realizzato, dunque, potrà ora essere esercitata anche nei confronti di partecipazioni qualificate e, nell'ambito dello stesso rapporto, eventuali minusvalenze derivanti dalla

---

<sup>59</sup> Al fine di "non penalizzare i soci con partecipazioni qualificate in società con riserve di utili formati fino al 31 dicembre 2017", il legislatore ha previsto una disciplina transitoria che conserva per gli utili maturati prima del 1° gennaio 2018 il previgente regime impositivo facendoli concorrere, parzialmente ed in misura variabile a seconda del periodo in cui si sono prodotti, alla formazione del reddito imponibile del contribuente. In particolare, l'art. 1, comma 1006, della legge di Bilancio 2018 ha previsto che "alle distribuzioni di utili derivanti da partecipazioni qualificate in società ed enti soggetti all'imposta sul reddito delle società formatesi con utili prodotti fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2017, deliberate dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2022, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 160 dell'11 luglio 2017".

cessione di partecipazioni qualificate potranno essere portate in diminuzione di plusvalenze realizzate su partecipazioni non qualificate (e viceversa).

Nella stessa ottica, con riguardo al regime del risparmio gestito, il comma 1002 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 ha inserito nell'articolo 7, d.lgs. n. 461/1997, anche il riferimento alle plusvalenze realizzate ai sensi della lett. c) dell'art. 67, TUIR.

In questo modo sono state ricomprese nell'opzione esercitabile dal contribuente in favore della tassazione del "maturato" anche le plusvalenze derivanti da cessione di partecipazioni qualificate.

### **5.1. Le differenze di trattamento derivanti dal *momento* di applicazione del prelievo dei redditi finanziari**

Nonostante le recenti novità legislative, compendiate in interventi sensibilmente orientati alla progressiva unificazione, quanto meno da un punto di vista di tecnica impositiva, dei redditi di capitale e diversi di natura finanziaria, continuano invero a sussistere elementi di distorsione nel sistema di tassazione dei redditi finanziari con particolare riferimento alle differenze di trattamento derivanti dal *momento* di applicazione del prelievo.

Mentre per le gestioni individuali (regime opzionale) è stata tenuta ferma la tassazione sul maturato, con il passaggio alla tassazione in base alla percezione dei proventi derivanti dalla partecipazione agli OICR di diritto italiano dal d.l. n. 225/2010, a decorrere dal 1° luglio 2011, le gestioni collettive del risparmio beneficiano, insieme ad altri prodotti finanziari (polizze assicurative a contenuto finanziario, titoli *zero-coupon*), di un trattamento fiscale più favorevole rispetto all'investimento diretto (il fenomeno del cd. *tax deferral*). Tuttavia, con riferimento alle polizze a contenuto finanziario è opportuno precisare che il nostro sistema tributario ha introdotto nell'ultimo decennio nuovi presupposti di imposta, anche estremamente originali, come il prelievo forfettario sui rendimenti latenti delle riserve matematiche delle compagnie assicurative residenti (d.l. n. 209/2002), che costituisce un'anticipazione delle imposte sostitutive gravanti sui proventi ritraibili dai successivi riscatti delle polizze a contenuto finanziario (sulla natura indubbiamente patrimoniale di questo prelievo in dottrina Gallo) e che quindi "compensa" l'effetto di differimento dell'imposizione. Tale presupposto impositivo, con opportuni adattamenti, è stato esteso, con il d.l. n. 83/2012, anche alle polizze estere collocate in Italia in regime di libera prestazione di servizi. È però evidente che i meccanismi di prelievo operano in modo differente, essendo la provvista, in quest'ultima circostanza, anticipata non dall'intermediario incaricato alla riscossione, ma dallo stesso contraente.

E' comunque evidente che l'abolizione dell'equalizzatore nel 2001 e la riforma della tassazione degli OICR del 2011 hanno certamente determinato rilevanti distorsioni e incoerenze rispetto all'impianto originario della riforma del 1997 tra il regime dichiarativo e il regime del risparmio amministrato, improntati al principio di tassazione al momento del realizzo, e il regime del risparmio gestito, che prevede la tassazione alla maturazione e la compensazione tra redditi di capitale e dei redditi diversi (compensazione prevista anche nell'ambito dell'OICR). A mio avviso tali incoerenze devono essere rimosse, in quanto non sono giustificabili razionalmente nella vigente disciplina tributaria, pur nella consapevolezza che il regime del risparmio gestito continua ad essere un regime opzionale.

## **5.2. Il tentativo (fallito) di superamento delle categorie dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria negli ultimi dieci anni**

Il mantenimento delle due categorie dei *redditi di capitale* e dei *redditi diversi di natura finanziaria*, seppur coerente con la scelta legislativa di non limitare il fenomeno impositivo soltanto ai *redditi prodotti* (redditi di capitale), ma di estenderla anche a tutte le manifestazioni di ricchezza finanziaria riconducibili a ipotesi di *reddito entrata* (redditi diversi), oltre a risultare “anacronistico” alla luce della recente uniformazione dell’imposizione delle partecipazioni societarie a prescindere dalla natura, qualificata o meno, di tali partecipazioni, risulta attualmente oltremodo inadeguato a cogliere la complessità e l’articolazione degli strumenti finanziari<sup>60</sup>.

Invano si è tentato di attuare l’accorpamento delle due categorie in occasione della legge delega n. 80/2003, il cui art. 3, comma 1, lett. d), tra gli altri criteri direttivi, prevedeva l’omogeneizzazione dell’imposizione su tutti i redditi di natura finanziaria, indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrli. A differenza del passato, si intendeva abbandonare la distinzione normativa fra le categorie dei “redditi di capitale” e dei “redditi diversi”, fonte di segmentazioni di mercato, a favore dell’adozione di un’unica categoria di “redditi finanziari”, indipendentemente dalla natura del soggetto emittente, dalla durata e dallo strumento utilizzato per produrli, comprendente i proventi di qualunque fonte. In essa dovevano rientrare, in particolare, non solo i proventi derivanti dall’impiego di capitale (per esempio, gli interessi e gli scarti di emissione da titoli obbligazionari, gli utili da partecipazione in società di capitali, ecc.), ma anche i proventi caratterizzati da elementi di aleatorietà, spesso consistenti in un differenziale, quali, ad esempio, le plusvalenze da cessione ed i differenziali dei contratti derivati.

La definizione delle singole tipologie di redditi di capitale e diversi doveva essere, a questo fine, sostituita da norme definitorie di tipo generale, in grado di comprendere tutte le tipologie di proventi e di escludere in radice gli effetti di “fuorigioco” del sistema fiscale, prodotti dalle continue innovazioni delle forme contrattuali.

Nulla era invece specificato in ordine alle basi imponibili. Ciò consentiva di ipotizzare il permanere di regole diverse in ordine alla determinazione della base imponibile (al lordo di costi ed oneri per gli attuali “redditi di capitale”; al netto di tali elementi per gli attuali “redditi diversi di natura finanziaria”).

In base al disegno di legge delega (1762-AC, presentato il 4 ottobre 2006 dall’allora Ministero dell’Economia e delle Finanze) era prevista l’adozione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi concernenti la razionalizzazione e il riordino del trattamento tributario dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, nel rispetto dei principi di incoraggiamento e di tutela del risparmio di cui all’articolo 47 della Costituzione e della semplificazione delle procedure per ridurre i costi amministrativi a carico degli intermediari. Il disegno di legge prevedeva tra i principi direttivi:

*“Omogeneizzazione della base imponibile dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrli, con deduzione dei relativi costi e compensazione delle minusvalenze e delle perdite, con utilizzabilità delle eccedenze entro un arco temporale prestabilito.*

*Possibilità di prevedere che, qualora la base imponibile assoggettata a ritenuta o ad imposta sostitutiva sia determinata senza tenere conto di costi, minusvalenze o perdite, al contribuente*

---

<sup>60</sup> Cfr. G. Corasaniti, *Redditi di capitale e redditi diversi, una divisione da superare*, in *Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2019.

*competa un risparmio d'imposta, scomputabile, a determinate condizioni e con particolari limiti, dalle imposte dovute sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria"; ..."applicazione, per i redditi di natura finanziaria soggetti ad imposizione al momento della percezione, di formule di correzione temporale semplificate, che tengano conto di eventuali diversi momenti impositivi e non comportino, per il contribuente, una tassazione positiva qualora il reddito realizzato sia negativo o nullo".*

Come noto, il disegno di legge delega, che si ispirava alle conclusioni elaborate dalla Commissione Guerra, non era stato approvato per ragioni politiche e non tecniche.

Purtroppo l'introduzione dell'aliquota unica sui rendimenti delle diverse tipologie di strumenti finanziari, ad eccezione dei titoli pubblici italiani ed equiparati, degli analoghi titoli emessi dai Paesi *white list*<sup>61</sup> e dei buoni fruttiferi postali, prevista a decorrere dal 1° gennaio 2012 in base al d.l. n. 138/2011, non è intervenuta sulla unificazione delle due categorie dei redditi di natura finanziaria, inibendo ancora oggi la possibilità di compensare i redditi di capitale con minusvalenze e altri differenziali negativi, (possibilità) ammessa, invece, nel risparmio gestito e nell'ambito degli OICR ma non nel risparmio amministrato.

### **5.3. La natura ibrida del trattamento dei proventi/perdite derivanti dalla partecipazione agli Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR)**

Si potrebbe citare un esempio di incoerente disciplina tributaria applicabile ai proventi degli OICR a seguito delle recenti modifiche introdotte, per effetto del d. lgs. n. 44 del 2014 (attuazione della direttiva 2011/61/UE, sui gestori di fondi di investimento alternativi) all'art. 26-quinquies d.p.r. n. 600/1973 e all'art. 10-ter, l. n. 77/1983, recanti la disciplina delle ritenute applicabili ai redditi di capitale derivanti rispettivamente dalla partecipazione agli OICR italiani e lussemburghesi storici e agli OICR di diritto estero.

Tali modifiche normative hanno determinato una rilevante semplificazione nella determinazione della base imponibile dei redditi derivanti dalla partecipazione ad OICR. In particolare, nella determinazione del reddito di capitale viene eliminata la previsione che stabiliva che il costo di sottoscrizione o acquisto e il valore di riscatto, cessione o liquidazione delle quote o azioni dovevano essere sempre determinati con riferimento ai valori indicati nei prospetti periodici dell'OICR, creando problemi operativi per quegli OICR che non redigono i prospetti giornalieri e per gli OICR quotati.

Pertanto, oggi non è più sostenibile distinguere il provento derivante dalla partecipazione all'OICR (delta NAV) come reddito di capitale e la parte eccedente tale apprezzamento di valore come reddito diverso realizzato mediante cessione a titolo oneroso delle quote di partecipazione all'OICR. Attualmente la differenza (positiva) tra il valore di riscatto, cessione o liquidazione delle quote o azioni rappresentative della partecipazione nell'OICR e il relativo costo di acquisto o di sottoscrizione costituisce sempre reddito di capitale. Viceversa, la differenza (negativa) configura sempre minusvalenza.

A me pare quindi irrazionale e incoerente la qualificazione "ibrida" del provento come reddito di capitale (quando in realtà è a tutti gli effetti una plusvalenza in caso di cessione delle quote) o della perdita derivante dalla partecipazione agli OICR di diritto sia italiano sia estero come reddito diverso.

---

<sup>61</sup> È auspicabile che, una volta ripristinate le condizioni di normalità sui mercati finanziari e superata la crisi dei debiti sovrani, il Legislatore provveda ad una totale omogeneizzazione del trattamento fiscale di tutti gli strumenti finanziari

Allo stato attuale pertanto le minusvalenze (redditi diversi) derivanti dal riscatto di fondi, Sicav e ETF non sono compensabili con i proventi dei fondi stessi, perché questi ultimi sono sempre qualificati come redditi di capitale. Anche per questo motivo è fortemente auspicabile che il trattamento fiscale sia unificato in considerazione dell'irrazionalità e incoerenza dell'attuale sistema.

#### **5.4. L'auspicabile superamento delle due categorie di reddito di natura finanziaria nel TUIR. Proposta di legge delega sul riordino del regime tributario dei redditi finanziari derivanti dall'impiego del capitale**

L'esempio riportato nel paragrafo precedente dimostra ancora una volta come sia urgente intervenire nel tentativo di omogeneizzare le basi imponibili dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, eventualmente recuperando parte del disegno di legge delega del 2006, nell'ammettere, indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrre tali redditi di natura finanziaria, la deduzione dei relativi costi e la compensazione delle minusvalenze e delle perdite, con utilizzabilità delle eccedenze entro un arco temporale prestabilito.

Qualora per esigenze di gettito il Legislatore intenda comunque assoggettare a ritenuta o ad imposta sostitutiva i redditi finanziari senza tenere conto di costi, minusvalenze o perdite, al contribuente deve essere riconosciuto un risparmio d'imposta, scomputabile, a determinate condizioni e con particolari limiti, dalle imposte dovute sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria.

L'obiettivo di addivenire quanto prima ad un definitivo superamento delle due categorie di reddito di natura finanziaria previste nel TUIR appare significativamente rafforzato dalla recente riforma adottata dal Legislatore tributario con la legge di bilancio 2018, giacché non appare più razionale e coerente mantenere una mera distinzione "nominalistica" delle suddette categorie reddituali, le quali, a ben vedere, risultano ormai largamente sovrapposte in punto di trattamento impositivo dei proventi di natura finanziaria generabili.

In Germania, in occasione dell'introduzione della ritenuta alla fonte a titolo di imposta (*Abgeltungsteuer*), a decorrere dal 1° gennaio 2009, sono state annoverate all'interno della categoria dei redditi di capitale (*Einkünfte aus Kapitalvermögen*) di cui al § 20 della legge istitutiva dell'Irpef tedesca (*Einkommensgesetz-EStG*)<sup>62</sup>, anche le plusvalenze realizzate dalla cessione dei rapporti produttivi di redditi di capitale (§ 20, comma 2, EStG). A determinate condizioni è ammessa la compensazione tra le minusvalenze e le perdite finanziarie con i proventi e le plusvalenze annoverate nella categoria dei redditi di capitale (§20, comma 6, 2 EStG)<sup>63</sup>. In caso di eccedenza delle minusvalenze e perdite finanziarie, questa è riportabile in avanti.

A seguito di questa importante riforma il Legislatore tedesco ha rimosso la distinzione tra reddito prodotto (*Quelleneinkünfte*)<sup>64</sup> e reddito entrata-plusvalenze

---

<sup>62</sup> Il § 20, comma 1, *EStG* elenca le fattispecie di reddito riconducibili agli interessi, utili e dividendi.

<sup>63</sup> La compensazione delle minusvalenze su azioni è ammessa soltanto con le plusvalenze relative alle azioni. In dottrina questa limitazione è considerata di dubbia legittimità costituzionale.

<sup>64</sup> In senso stretto produce reddito di capitale chi dietro corrispettivo concede il capitale in godimento a terzi.

(*Veräußerungseinkünfte*)<sup>65</sup>. In dottrina (Tipke-Lang) è stato osservato che l'unificazione dei redditi di natura finanziaria ha determinato una rilevante semplificazione. Si sono evitati dubbi interpretativi in merito alla fonte produttiva del reddito e si sono contrastati efficacemente comportanti elusivi derivanti dagli strumenti finanziari derivati. Non rileva più la circostanza se i redditi siano o meno distribuiti.

La deduzione dei costi inerenti alla produzione dei redditi è fortemente limitata, in quanto è prevista una franchigia di 801 euro per coniuge.

La ritenuta alla fonte è pari al 25 per cento (§32d I 1 EStG). La ritenuta è ridotta per effetto dello scomputo dell'imposta assolta all'estero (§32d I 2 EStG). Di regola all'aliquota ordinaria si aggiunge l'imposta di solidarietà (1,375%) e quindi l'aliquota complessiva è pari a 26,375%<sup>66</sup>. Il sistema cedolare è parte di un sistema di norme tributarie di scopo (*Fiskalzwecknormen*), che deroga alla progressività dell'Irpef tedesca (*Einkommensteuer*) laddove la progressività non riesce a imporsi nella concorrenza fiscale internazionale.

Il contribuente può optare, se più conveniente, al regime ordinario di imposizione, qualora l'aliquota media dell'Irpef tedesca sia inferiore all'aliquota della ritenuta alla fonte (§ 32d, comma 6, EStG).

Ai fini che qui interessano, parrebbe opportuno che il percorso verso l'unificazione riceva nuova linfa e conduca all'applicazione di un'aliquota del 26 per cento (o comunque di un'aliquota almeno pari a quella applicata ai fini IRES) sul risultato netto dei redditi finanziari prodotti o realizzati nello stesso periodo di imposta.

Dunque, un sistema cedolare che deroga alla progressività dell'Irpef, ma che consente al tempo stesso di optare per la tassazione ordinaria se più favorevole.

In questa prospettiva, potrebbe essere utile volgere lo sguardo all'esperienza tedesca, ove, in occasione dell'introduzione della ritenuta alla fonte a titolo di imposta (*Abgeltungsteuer*), sono state annoverate all'interno della categoria dei redditi di capitale anche le plusvalenze realizzate dalla cessione dei rapporti produttivi di redditi di capitale, con ciò avendosi una notevole semplificazione sistemica<sup>67</sup>. Nella medesima direzione quindi dovrebbe incamminarsi anche il legislatore italiano.

Si produce in allegato la proposta di legge delega per la riforma dell'imposizione dei redditi di natura finanziaria e una scheda di sintesi degli interventi normativi. Si tratta di una proposta elaborata dal Gruppo di lavoro sul riordino del regime tributario dei redditi finanziari che è stato costituito dall'AIPSDT. Il Gruppo di lavoro è stato coordinato dal sottoscritto e dal prof. Fabio Marchetti (**All. 3 e 4**).

---

<sup>65</sup> Le plusvalenze sono determinate dalla differenza tra il corrispettivo di cessione (ridotto delle commissioni e delle spese inerenti) e il costo di acquisto.

<sup>66</sup> In taluni casi si aggiunge anche l'imposta per la Chiesa del 2,2% e quindi l'aliquota complessiva ammonta al 28,575%.

## 6. La revisione del regime di imposizione applicabile ai fondi di previdenza complementare e agli enti previdenziali privati

L'intero sistema previdenziale, conquista sociale dell'era contemporanea e pilastro del nostro orientamento repubblicano<sup>68</sup>, costituisce lo strumento politico-giuridico per garantire la necessaria tutela al lavoratore ed alla sua ricchezza, la quale, in tal caso, consiste in uno spossessamento di reddito destinato allo specifico accantonamento vincolato dal fine previdenziale<sup>69</sup>. Tale ricchezza non concorre a formare la base imponibile reddituale durante la fase di accumulo, salvo poi essere assoggettata ad imposizione al momento dell'erogazione della prestazione previdenziale<sup>70</sup>. Tuttavia, il sistema previdenziale italiano si concentra su tre capisaldi. Il primo è quello della previdenza obbligatoria di base, ovvero il sistema pensionistico pubblico incentrato sul meccanismo di finanziamento delle pensioni attraverso la c.d. "ripartizione", in cui i soggetti che lavorano pagano i contributi immediatamente percepiti dai soggetti, pensionati, in quiescenza. Il secondo e più complesso caposaldo è costituito dalla previdenza volontaria complementare. Esso è incentrato sui fondi pensione, ovvero strutture caratterizzate dall'obiettivo comune di garantire ai lavoratori prestazioni pensionistiche complementari a quelle offerte dal sistema pubblico. Il terzo ed ultimo caposaldo è costituito dalla previdenza volontaria individuale, incentrato sui contratti di assicurazione sulla vita aventi le caratteristiche di cui all'art. 9-bis, del d. lgs. n. 124 del 1993, stipulati con le imprese di assicurazione<sup>71</sup>. Il regime tributario dei fondi pensione proveniente dall'ancora attuale d. lgs. n. 252 del 2005 si fonda sul diverso meccanismo denominato ETT, il quale prevede l'esenzione dei contributi versati al fondo, la tassazione dei rendimenti finanziari delle risorse raccolte e gestite dal fondo nonché delle prestazioni che il fondo eroga all'iscritto nel momento in cui lo stesso matura il diritto ad accedervi<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Alla stregua dell'art. 38, della Costituzione per "previdenza" si deve intendere la tutela del lavoratore dai rischi correlati alla diminuzione o alla perdita della capacità di lavoro e di guadagno per la malattia, invalidità, vecchiaia o infortunio.

<sup>69</sup> In particolare, "il reddito non deve essere assoggettato ad imposta nel momento in cui viene accantonato per fini previdenziali, non deve essere tassato durante la fase di accumulazione, deve essere, invece, assoggettato ad imposta nel momento dell'erogazione della prestazione previdenziale. In applicazione di tale principio, pertanto, devono essere esclusi dall'imponibile dell'imposta sui redditi i contributi versati per fini previdenziali, devono essere esentati dall'imposta i rendimenti maturati sui contributi accantonati e conseguentemente i soggetti (pubblici e privati) preposti alle gestioni dei contributi stessi, devono essere assoggettate ad imposta le prestazioni previdenziali erogate a favore dei soggetti assicurati, e cioè le pensioni pagate dai gestori della previdenza pubblica o privata". In tal senso, si veda, F. Marchetti, *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, in *Rass. trib.*, 1996, 28, nonché F. Marchetti, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, del 1989, pp. 51 ss.

<sup>70</sup> Si veda, G. Visentini – F. Marchetti, *Riforma della previdenza complementare: riflessioni sul trattamento fiscale*, in *Economia Italiana*, 1995, 95 ss.

<sup>71</sup> E' stato infatti osservato che il principio del rinvio della tassazione del reddito destinato al perseguimento di finalità previdenziali non è applicabile soltanto alla previdenza pubblica (e quindi obbligatoria) ma anche a quella privata (e quindi libera), a condizione che quest'ultima sia regolamentata per legge nei suoi profili organizzativi e funzionalistici. In tal senso, si veda, F. Marchetti, *Elementi ricostruttivi per una disciplina fiscale del risparmio previdenziale*, in *Atti del Convegno "Fondi pensione preesistenti, aperti e negoziali: raccolta delle adesioni, procedure amministrative, regime fiscale"*, organizzato da *Paradigma* il 12 e 13 dicembre 1998, Milano. L'Autore testualmente ha rilevato "anche dalla previdenza privata legislativamente regolamentata scaturisce il diritto pieno del lavoratore ad ottenere la garanzia della copertura dei rischi connessi con la perdita della sua capacità di lavoro e di guadagno che sta a fondamento della particolare tutela costituzionale garantita dall'art. 38 Cost."

<sup>72</sup> Più precisamente, i principi che regolano la tassazione dei rendimenti e delle prestazioni si basano sulla correlazione tra contributi versati al fondo e non tassati e le prestazioni erogate e tassate, nonché sulla non

In particolare, l'aderente ad un fondo versa dei contributi che, con limiti prestabiliti, non concorrono alla formazione della sua base imponibile tassabile nell'anno di contribuzione, ma concorreranno alla determinazione dell'imposta al momento dell'erogazione della prestazione; per i contributi, invece, che eccedono questi limiti, gli stessi concorreranno alla formazione del reddito tassabile nel periodo d'imposta di contribuzione e non concorreranno alla tassazione delle prestazioni che verranno erogate al momento del pensionamento.

Sul risultato maturato netto di gestione del fondo pensione è applicata l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 20 per cento<sup>73</sup>, con la conseguenza che, in via di principio, i rendimenti finanziari maturati nella fase di accumulo non saranno tassati al momento dell'erogazione della prestazione. Il decreto legislativo n. 252 del 2005 di riforma della previdenza complementare, come modificato dalla L. 296 del 2006<sup>74</sup>, prevede una disciplina fiscale che, sul piano della contribuzione al fondo, si sostanzia in una deduzione dal reddito complessivo assoluta e non più condizionata, per un importo limitato a 5.164,57 euro<sup>75</sup>. Sul piano, inoltre, delle prestazioni, prevede una tassazione agevolata che varia dal 15 al 9 per cento. Come rilevato in uno studio dell'Associazione degli Enti Previdenziali Privati<sup>76</sup>, ad oggi, esistono rilevanti differenze tra il sistema d'imposizione degli Enti previdenziali privati e quello dei fondi di previdenza complementare, differenze che paiono evidenti dall'analisi della tabella allegata.

FASI DELLA TASSAZIONE	ISCRITTO	ENTE PREVIDENZIALE PRIVATO
<b>Versamento contributi</b>	Sono deducibili dalla base imponibile IRPEF	Non tassati
<b>Maturazione rendimenti</b>		Tassazione al 26% (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
<b>Erogazione prestazioni</b>	Assoggettate ad IRPEF. Base imponibile al lordo dei rendimenti.	Non tassate
FASI DELLA TASSAZIONE	ISCRITTO	FONDO PENSIONE COMPLEMENTARE
<b>Versamento contributi</b>	Non tassati fino alla soglia di euro 5.164,57	Non tassati
<b>Maturazione rendimenti</b>		Tassazione all'20% (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
<b>Erogazione prestazioni</b>	Tassate al 15% (ridotto dello 0,30% per ogni anno di iscrizione fino ad un'aliquota del 9%). La base imponibile è calcolata al netto dei rendimenti già tassati.	Non tassate

duplicazione dell'imposizione con detassazione delle stesse rendite finanziarie già sottoposte a tassazione in capo al fondo pensione.

<sup>73</sup> Il risultato netto di gestione si determina sottraendo dal valore del patrimonio netto, rilevato da un apposito prospetto relativo all'ultimo giorno dell'anno solare (aumentato dell'imposta sostitutiva accantonata, delle erogazioni effettuate per il pagamento dei riscatti, delle prestazioni previdenziali e delle somme trasferite ad altre forme pensionistiche), il valore del patrimonio all'inizio dell'anno (aumentato dei contributi versati, delle somme ricevute da altre forme pensionistiche nonché dei redditi soggetti a ritenuta, dei redditi esenti o comunque non soggetti ad imposta).

<sup>74</sup> Si veda, per ciò che concerne la Legge finanziaria per il 2007, il D.M. del 30 gennaio 2007, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2007.

<sup>75</sup> Per i lavoratori dipendenti, è previsto un nuovo meccanismo di finanziamento del fondo, connesso alla devoluzione al fondo del TFR maturando dal 1° gennaio 2007, che consente una attenuazione della tassazione delle specifiche somme che va da una media del 30 per cento ad una tassazione minima del 15 per cento.

<sup>76</sup> Cfr. X Rapporto ADEPP sulla previdenza privata, 15 dicembre 2020.

La prima differenza riguarda l'aliquota applicabile ai rendimenti conseguiti. Ai fondi di previdenza complementare è applicata un'imposta sostitutiva sul risultato maturato netto annuale di gestione pari al 20 per cento, mentre ai rendimenti maturati dagli Enti Previdenziali Privati si applica l'imposta sostitutiva nella misura del 26 per cento.

La seconda e forse più importante differenza riguarda le modalità di imposizione fiscale delle prestazioni pensionistiche.

Nel caso dei fondi di previdenza complementare, la base imponibile della prestazione pensionistica (fase di erogazione) è calcolata al netto dei rendimenti conseguiti, con la conseguenza che nella fase dell'erogazione è assoggettata ad imposizione soltanto la parte della prestazione pensionistica relativa ai contributi versati<sup>77</sup>. Tale meccanismo, invece, non trova applicazione con riguardo ai rendimenti conseguiti dagli Enti Previdenziali Privati, ove invece la base imponibile delle prestazioni pensionistiche viene calcolata al lordo dei rendimenti conseguiti.

In questo modo è assoggettata a imposizione sia la parte dei contributi dedotti nella fase del versamento sia la parte dei rendimenti già assoggettati all'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi nella fase di maturazione, con la conseguenza che gli Enti Previdenziali Privati e i propri iscritti subiscono una doppia imposizione sostanziale dei rendimenti: una prima volta nella fase della maturazione e una seconda nella fase dell'erogazione delle prestazioni.

Per evitare fenomeni di doppia imposizione fiscale dei rendimenti sarebbe pertanto necessario assoggettare a tassazione la prestazione pensionistica al netto del rendimento conseguito, così come avviene per i fondi di previdenza complementare.

### **6.1 L'auspicabile abolizione del criterio di tassazione del risultato maturato di gestione dei fondi pensione**

A seguito del riordino del regime tributario applicabile agli OICR mobiliari di diritto italiano, che ha determinato, a decorrere dal 1° luglio 2011, il passaggio della tassazione dal criterio di "maturazione" a quello di "percezione" dei rendimenti conseguiti dai fondi mobiliari è auspicabile il Legislatore provveda a realizzare l'uniformità dell'imposizione fra gli OICR e i fondi pensione (e le forme pensionistiche complementari in genere), i cui rendimenti, come esaminato nei precedenti paragrafi, continuano a subire l'imposta sostitutiva annuale del 20 per cento.

Nonostante le agevolazioni fiscali della previdenza complementare siano collegate alla deduzione dei contributi versati e al regime impositivo delle prestazioni erogate dai fondi pensione, la finalità del risparmio previdenziale, tutelata anche costituzionalmente, di fornire mezzi adeguati a seguito della cessazione dell'attività lavorativa degli aderenti, rende irragionevole e incoerente la tassazione annuale sui risultati maturati dal fondo pensione (e quindi non immediatamente disponibili degli aderenti) rispetto al regime tributario applicabile agli OICR mobiliari.

L'abolizione del regime di tassazione del risultato maturato di gestione dei fondi pensione comporterebbe l'adozione del modello fiscale cd "*Exemption Exemption Taxation (EET)*" (deduzione dei contributi versati, esenzione dei rendimenti maturati), uniformandosi anche ai

---

<sup>77</sup> Si ricorda che la prestazione pensionistica è formata dai contributi versati e dai rendimenti conseguiti.

sistemi adottati in altri stati membri dell'UE e alla Raccomandazione della Commissione degli ostacoli all'utilizzo aprile 2001, concernente la progressiva eliminazione degli ostacoli all'utilizzo transfrontaliero delle forme pensionistiche complementari.

## **7. La razionalizzazione della categoria dei redditi diversi e dei regimi sostitutivi**

I redditi diversi, sin dall'istituzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, hanno rappresentato una categoria priva di un'autonoma caratterizzazione concettuale.

Ed invero, come risulta evidente dalla denominazione legislativa, tale categoria continua a connotarsi come un gruppo di fattispecie reddituali eterogenee quanto alla fonte, ma accomunate proprio per il fatto di essere distinte ed ulteriori rispetto a quelle enunciate in altre categorie reddituali.

Vale la pena evidenziare che, originariamente, questa categoria di reddito accoglieva una specifica norma residuale, secondo la quale era tassabile, a titolo di "reddito diverso", qualsiasi altro reddito non menzionato nelle categorie precedenti<sup>78</sup>.

Si trattava di una norma che valeva a fornire una nozione onnicomprensiva del reddito ai fini fiscali, idonea pertanto a ricomprendervi tutte quelle manifestazioni astrattamente qualificabili come reddito. Ma ben presto tale norma veniva abolita (a favore dell'adozione di una metodologia strettamente casistica), in quanto poneva problemi di riconoscimento delle fattispecie reddituali, cosicché, a partire dall'entrata in vigore del Testo unico del 1986, la categoria dei redditi diversi ha racchiuso in sé una tipologia variegata ed eterogenea di redditi, privi di collegamento fra loro e accomunati dalla circostanza di determinare un incremento di ricchezza e dalla carenza dei requisiti che caratterizzano le altre categorie reddituali.

Ciò posto, l'attuale categoria dei redditi diversi risulta non omogenea e, talvolta, non neutrale. Il riferimento è, anzitutto, ai "disallineamenti" derivanti dall'esistenza di condizioni di non imponibilità, applicabili solamente ad alcune fattispecie reddituali e non ad altre.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla lettera b) del comma 1 dell'art. 67 del Tuir, secondo cui sono redditi diversi le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione e le unità immobiliari urbane che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono stati adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari.

In altri termini, la norma richiede, ai fini dell'applicazione dell'imposta erariale, *"la sussistenza di due condizioni: a) la condizione positiva della prossimità temporale della vendita dell'immobile rispetto al suo acquisto o alla sua costruzione; b) la condizione negativa che le plusvalenze non derivino da cessioni di immobili utilizzati per primarie esigenze abitative o acquisiti per successione. Il concorso di tali condizioni evidenzia che le plusvalenze sono assoggettate a tassazione in forza di quella che un tempo si designava come presunzione legale assoluta di speculatività delle cessioni effettuate nel quinquennio e che oggi potrebbe definirsi valutazione legale tipica di un'oggettiva strumentalità del comportamento del*

---

<sup>78</sup> In particolare, l'art. 80 del d.p.r. n. 597/1973 conteneva la regola in base alla quale poteva ricondursi a tassazione "ogni altro reddito diverso da quelli espressamente considerate dalle disposizioni dalle disposizioni del presente decreto".

*contribuente alla produzione di un reddito; relazione funzionale che costituisce, nella specie, l'effettiva ratio del tributo statale*"<sup>79</sup>.

In alternativa all'applicazione ordinaria dell'IRPEF, nell'atto di compravendita, trattandosi di cessione a titolo oneroso infra-quinquennale di beni immobili, la parte venditrice (non esercente attività di impresa o di lavoro autonomo) può dichiarare di volersi avvalere della facoltà di assoggettare la plusvalenza realizzata per effetto di predetta cessione all'imposta sostitutiva che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, è stata elevata dal 20 per cento al 26 per cento<sup>80</sup>.

Il limite temporale di imponibilità previsto dalla sopracitata disposizione (cinque anni) non opera, invece, con riguardo alle altre fattispecie reddituali elencate nell'art. 67 del Tuir, in relazione alle quali – nell'ottica di "*reddito-entrata*" - l'imposizione sulle plusvalenze si estende per un tempo indeterminato. La non imponibilità collegata al decorso di cinque anni la si ritrova poi soltanto nell'ambito della disciplina dei "*Piani di risparmio individuali*" a lungo termine (PIR)<sup>81</sup>. Anche in tal caso, infatti, il beneficio fiscale dell'esenzione delle rendite finanziarie dall'imposta sul reddito e dall'imposta sulle successioni è condizionato alla detenzione delle attività finanziarie per almeno cinque anni.

Nell'ottica di razionalizzare il sistema, dunque, sarebbe opportuno omogeneizzare l'imposizione sulle plusvalenze e minimizzare le distorsioni, introducendo un'aliquota unica pari al 26 per cento, o comunque almeno pari all'aliquota minima dell'IRPEF o all'aliquota dell'IRES. La *ratio* sottesa all'esenzione accordata ai PIR, invece, potrebbe essere estesa, di modo da incentivare i risparmiatori ad effettuare nuovi investimenti. Ad esempio, si potrebbe ricorrere a tale metodologia per favorire gli investimenti nei comparti dell'economia sostenibile, dell'innovazione tecnologica o della ricerca. Questa, dunque, potrebbe essere l'occasione giusta per rendere la leva fiscale strumento idoneo a stimolare i risparmiatori italiani a valorizzare il proprio risparmio.

Peraltro da venti anni è prorogata puntualmente la disposizione tributaria che permette il riallineamento del valore di acquisto di partecipazioni societarie non negoziate in mercati regolamentati<sup>82</sup> e dei terreni edificabili o a destinazione agricola<sup>83</sup> con l'assolvimento dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi (attualmente) nella misura dell'11 per cento

---

<sup>79</sup> Cfr. Corte Cost., 14 aprile 2008, n. 102, punto 6.5.

<sup>80</sup> Cfr. art. 1, comma 496, della l. n. 266/2005 (come successivamente modificato con d.l. n. 262/2006, convertito con modificazioni nella l. n. 286/2006).

<sup>81</sup> Introdotta, come noto, dall'art. 1, commi da 100 a 114, della L. n. 232 del 2016.

<sup>82</sup> Tale misura è stata introdotta con la legge del 28 dicembre 2001, n. 448, al fine di adeguare i valori per fattispecie ingiustificatamente escluse dalla rivalutazione per i beni di impresa prevista dalla legge n. 342/2000 e in particolare alle partecipazioni (qualificate e non) in società non negoziate in mercati regolamentati ai fini della determinazione delle plusvalenze imponibili in vista della introduzione dell'euro.

<sup>83</sup> Gli interventi rivolti alla rivalutazione di beni immobili erano giustificati nel processo graduale di abolizione dell'imposizione sugli incrementi di valori immobiliari. L'INVIM, istituita con il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, era un'imposta volta a colpire l'incremento di valore di un immobile che avveniva con il decorso del tempo, e la cui manifestazione era data dal trasferimento dell'immobile o dal decorso di un decennio (quest'ultimo presupposto era previsto solo per i soggetti diversi dalle persone fisiche). Con il d. lgs 30 dicembre 1992, n. 504, l'imposta resa, ormai obsoleta dall'istituzione dell'ICI, era stata soppressa. Nonostante l'eliminazione era stata prevista la sopravvivenza della stessa imposta fino al 1° gennaio 2003, ancorché solo per gli incrementi di valore fino al 31 dicembre 1992. Con l'art. 5 l. n. 448 del 2001 la residua applicazione dell'INVIM era stata ridotta di un anno, prevenendo che la stessa non trovasse più applicazione già con riferimento ai presupposti di imposta (trasferimenti e decorso del decennio) avvenuti dopo il 1° gennaio 2002.

sulla base di una perizia asseverata. Ci si domanda se questa modalità (atipica) di affrancamento delle plusvalenze debba diventare una disciplina di sistema. In alternativa si potrebbe ipotizzare un regime di imposizione più favorevole (rispetto all'aliquota del 26 per cento o dell'Irpef) applicabile alle plusvalenze (rientranti nella categoria dei redditi diversi) realizzate dopo un ragionevole lasso temporale di possesso del cespite ceduto (cinque o dieci anni), applicando l'aliquota del 12,50 per cento, analoga a quella prevista per i titoli di Stato. Inoltre, un sistema di tassazione, per potersi dire ottimale, dovrebbe altresì essere completo. Sarebbe, infatti, giunto il momento di mettere mano all'art. 67 del Tuir e di includere nella stessa fattispecie che, allo stato attuale, sono prive di una regolamentazione organica.

Il riferimento è soprattutto alle plusvalenze derivanti dalla cessione delle c.d. "monete virtuali". Invero, il fenomeno consistente nella realizzazione di transazioni mediante l'utilizzo di valute virtuali rappresenta, ad oggi, una realtà in costante crescita, suscettibile di generare conseguenze certamente positive ma, al contempo, caratterizzata da una intrinseca "pericolosità" che, in assenza di una specifica regolamentazione, può essere sfruttata per il perseguimento di finalità illecite. Sebbene siano stati adottati alcuni accorgimenti, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, grazie soprattutto al recepimento della IV e V Direttiva Antiriciclaggio, sarebbe quanto mai opportuno che, allo stato attuale, il legislatore provvedesse ad una sistemazione organica del fenomeno anche, e soprattutto, sotto il profilo fiscale. Difatti, sebbene risulti senz'altro utile l'attività interpretativa svolta dall'Amministrazione finanziaria in occasione delle numerose istanze di interpello che, negli ultimi anni, sono state sottoposte al suo esame, le conclusioni da essa raggiunte, in merito ad alcuni particolari aspetti, peraltro di estrema rilevanza, non possono essere condivise. La (presunta) equiparazione, fortemente sostenuta dall'Amministrazione, fra criptovalute e valute estere, per la verità, sembra priva di reale fondamento.

Sarebbe dunque opportuno che fosse realizzato un intervento legislativo in tal senso, al fine di confermare che le plusvalenze realizzate dalla cessione a titolo oneroso di criptovalute rientrino nell'ambito di imponibilità delle plusvalenze derivanti dalle cessioni di valute estere ai sensi dell'art. 67, lett. c-ter), TUIR, con conseguente rilevanza anche delle relative minusvalenze, o dei differenziali realizzati da altre attività di investimento finanziario ai sensi dell'art. 67, lett. c-quinquies), TUIR, con l'inevitabile irrilevanza anche delle relative minusvalenze.

### **7.1. Le incertezze sulla rilevanza fiscale delle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di opere d'arte al di fuori dell'attività di impresa: necessità di un intervento normativo**

Prima dell'introduzione del TUIR vi era uno specifico riferimento alla tassazione dei redditi derivanti dalla compravendita di opere d'arte al di fuori dell'attività d'impresa, contenuto nell'art. 76 del D.P.R. n. 597/1973, il quale assoggettava ad imposizione tutte le "*plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi e non rientranti fra i redditi d'impresa*".

La norma esemplificava alcuni criteri per l'individuazione dell'intento speculativo prevedendo che si consideravano "*in ogni caso fatti con fini speculativi, senza possibilità di prova contraria (...)*":

3) *l'acquisto e la vendita di oggetti d'arte, di antiquariato o in genere da collezione, se il periodo di tempo intercorrente tra l'acquisto e la vendita non è superiore a due anni*".

Secondo il Legislatore, dunque, si configurava in ogni caso l'intento speculativo quando la vendita delle opere veniva effettuata entro due anni dall'acquisto. Tale norma non è stata però riprodotta all'interno del TUIR, ove l'unico riferimento è ora l'art. 67, co. 1, lett. i), a mente del quale costituiscono redditi diversi (se non costituiscono redditi di impresa o da attività professionali) *"i redditi derivanti da attività commerciali non esercitate abitualmente"*. Il TUIR, nella sua formulazione attuale, non contenendo più una norma specifica sulla tassazione della compravendita delle opere d'arte, adotta un criterio generale valevole per tassare, come reddito diverso, i proventi derivanti da qualsiasi attività commerciale non esercitata abitualmente. Pertanto, bisognerà comprendere se, in caso di atti di cessione a titolo oneroso che avvengono tra privati aventi ad oggetto opere d'arte, si possa configurare un'attività commerciale del venditore che attragga a tassazione i proventi conseguiti. In caso contrario, data l'assenza nel TUIR di norme residuali che assoggettano a tassazione i redditi diversi da quelli effettivamente elencati nell'art. 67, le plusvalenze eventualmente conseguite devono considerarsi escluse da ogni imposizione.

Il disegno di legge di Bilancio per il 2018 prevedeva una norma di interpretazione autentica in virtù della quale l'art. 67, comma 1, lettera i), TUIR, si sarebbe interpretato nel senso di ricomprendere anche i guadagni derivanti dalla vendita di oggetti d'arte che, dunque, sarebbero divenuti sempre imponibili ai fini IRPEF (tranne una soglia molto bassa di esenzione). In questi casi al contribuente sarebbero state offerte due alternative:

- assoggettare ad IRPEF la differenza tra il corrispettivo ricevuto (al netto di eventuali commissioni pagate a intermediari) e il costo di acquisto debitamente documentato delle opere cedute (aumentato di taluni costi, ad esempio dei costi di assicurazione, restauro, conservazione e custodia); oppure
- assoggettare ad IRPEF (secondo un metodo forfetario) il 40 per cento del corrispettivo della cessione.

Per le permutate di opere d'arte, invece, si sarebbe previsto un trattamento favorevole *ad hoc*, che avrebbe reso imponibile soltanto l'eventuale conguaglio di denaro pattuito. L'emendamento in oggetto è stato stralciato in sede di approvazione definitiva della legge di Bilancio per il 2018.

Pertanto, permangono ancora dubbi sulla linea di confine che sussisterebbe fra il collezionista e lo speculatore occasionale, che è possibile dipanare solo effettuando delle valutazioni caso per caso.

## **8. La necessità di maggiore equità orizzontale tra la categoria dei redditi di lavoro autonomo e di lavoro dipendente**

Nell'ottica di ripristinare una maggiore equità orizzontale tra la categoria dei redditi da lavoro autonomo e quella dei redditi da lavoro dipendente, occorrerebbe altresì riflettere sull'opportunità di rivisitare il sistema delle attuali detrazioni, decrescenti e differenziate per tipologia di reddito (da lavoro autonomo, da pensione e da lavoro dipendente)<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. Memoria presentata dai rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili del 5 marzo 2021.

Invero, la presenza di detrazioni decrescenti, ossia che decrescono al crescere del reddito, ha determinato evidenti irregolarità nella curva delle aliquote marginali effettive, di gran lunga superiori a quelle legali.

Tale discrasia si è acuita con l'introduzione del *bonus* Irpef ed è divenuta parecchio evidente con riguardo ai lavoratori dipendenti, rispetto ai quali le aliquote marginali effettive si discostano sensibilmente da quelle legali<sup>85</sup>.

In particolare, per i lavoratori dipendenti l'aliquota marginale effettiva raggiunge il 45 per cento tra 28.000 e 35.000 euro di reddito e addirittura il 61 per cento tra 35.000 e 40.000 euro (+ 23 punti rispetto all'aliquota marginale legale), per poi scendere di poco (41,6 per cento) tra i 40.000 ed i 55.000 euro. Superata tale soglia, invece, le detrazioni si azzerano e, di conseguenza, l'aliquota marginale effettiva coincide con quella legale.

Più regolare pare invece l'andamento delle aliquote marginali effettive dei pensionati, tenuto conto che quest'ultimi non beneficiano del *bonus* Irpef, ma solo di detrazioni che decrescono molto lentamente al crescere del reddito. Stesso può dirsi per i lavoratori autonomi in regime ordinario, rispetto ai quali, invece, l'aliquota marginale effettiva eccede solo di due punti quella legale.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, è chiaro che il sistema impositivo necessita di un intervento, il cui fine principale sia quello di rimuovere l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive per i lavoratori dipendenti. Una soluzione efficace potrebbe essere quella di rimuovere le detrazioni decrescenti per livello di reddito per ripristinare importi costanti, ovvero quella di rendere più lineare il sistema di riduzione delle detrazioni.

Un ulteriore obiettivo dovrebbe essere quello di prevedere per il lavoratore dipendente un meccanismo forfettario che consenta di tener conto delle spese di produzione del reddito, così come accade nell'ambito del reddito da lavoro autonomo o del reddito d'impresa. Considerata la finalità, si ritiene che tale meccanismo debba assumere la forma di deduzione dal reddito di lavoro dipendente. In Germania è riconosciuta forfettariamente una deduzione di 1.000,00 (mille euro) a fronte delle spese di produzione del reddito di lavoro dipendente.

Non è chiara, poi, la *ratio* per cui il *bonus* Irpef sia previsto soltanto a favore dei lavoratori dipendenti. In verità, pare più opportuno sostituire tale *bonus* con un beneficio all'incirca equivalente, ottenibile tramite la modifica delle aliquote effettive sui redditi da lavoro.

In tal modo, sarebbe possibile considerare le risorse impiegate non come un aumento di spesa, ma come una riduzione della tassazione, coerentemente con quello che è proprio lo scopo del *bonus*. Tuttavia, nel caso in cui si optasse per la non eliminazione del "*bonus* 100", lo stesso andrebbe rivisitato, essendo incoerente per taluni aspetti.

Difatti, il *bonus* Irpef si compone di due elementi: un trasferimento monetario integrativo del reddito da lavoro dipendente, elargito in corrispondenza dei redditi compresi tra 8.150 euro e 28.000, ed una detrazione fiscale Irpef ulteriore rispetto a quella esistente a beneficio di coloro con redditi superiori a 28.000 euro (esclusi dal trasferimento monetario).

Detta detrazione decresce lentamente fino a 960 euro per i redditi pari a 35.000 euro e poi più rapidamente, fino ad azzerarsi, per i redditi superiori a 40.000 euro.

---

<sup>85</sup> Si rinvia alle figure 7a, 7b e 7c rappresentate nella Memoria presentata dal Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in occasione dell'Audizione del 2 febbraio 2021, 16 ss; G. Trovati, *L'Irpef castiga i redditi medi: aliquote marginali fino al 61%*, in *Sole 24 Ore*, 3 febbraio 2021.

I lavoratori dipendenti, dunque, per effetto delle detrazioni e del *bonus*, iniziano a versare l'imposta solo a partire da 12.500 euro di reddito, fermo restando che il *bonus* viene in ogni caso erogato integralmente nella fascia di reddito che va da 8.150 a 12.500 euro.

Lo stesso, invece, non è riconosciuto ai lavoratori dipendenti che percepiscono redditi inferiori a 8.150 euro. È evidente come non sembri del tutto rispettato il principio di equità orizzontale, dal momento che situazioni tra loro molto simili, vengono trattate in maniera diversa (si pensi al lavoratore che percepisce poco meno di 8.150 euro)<sup>86</sup>.

Sempre nella citata logica di garantire una maggiore equità orizzontale, si ritiene doveroso riflettere sull'opportunità di mantenere il c.d. regime forfettario, che discrimina i lavoratori dipendenti senza alcuna ragione economica sottostante.

Invero, tale regime non si configura come un'agevolazione, ma come una vera e propria detassazione a favore di coloro che svolgono attività professionale o di impresa non strutturata, creando disallineamenti nel sistema impositivo, incentivando la sotto-fatturazione e frenando la crescita dimensionale. Si ritiene, pertanto, che l'applicazione opzionale di tale regime dovrebbe essere limitato al sol fine di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di giovani professionisti e imprenditori. A tal fine, potrebbe essere fissata un'età al di sopra della quale si ricade nel regime ordinario.

Nella stessa logica, dovrebbe, poi, essere riconosciuta espressamente la deduzione dei contributi previdenziali dal reddito dei lavoratori autonomi, così come affermato recentemente dalla Corte di Cassazione<sup>87</sup> e contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione Finanziaria<sup>88</sup> (che ne afferma la deducibilità dal reddito complessivo).

Infine, anche la tassazione dei premi di produttività andrebbe rivista, in quanto questi, insieme agli utili aziendali corrisposti ai lavoratori dipendenti, sono soggetti a un'imposta sostitutiva con aliquota del 10 per cento<sup>89</sup>. Ciò crea una distorsione evidente rispetto all'imposizione

---

<sup>86</sup> Cfr. Memoria presentata dal Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in occasione dell'Audizione del 2 febbraio 2021.

<sup>87</sup> Il riferimento è alla Cass., 10 gennaio 2018, n. 321, ove è stato affermato che se i contributi previdenziali non sono deducibili ai sensi della seconda parte del primo comma del citato art. 54 TUIR, in quanto posti dalla legge direttamente a carico del professionista per aver iscritto l'atto a repertorio e non del cliente (e quindi corrisposti soltanto dal notaio, indipendentemente dall'effettiva riscossione del corrispettivo della prestazione e della eventuale gratuità della stessa), lo sono però in base alla prima parte della disposizione in esame, ove si fa espresso riferimento alle «spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione», ovvero alle spese che, come quelle in esame, sono inerenti all'attività svolta.

<sup>88</sup> Con la risoluzione n. 79/E dell'8 marzo 2002 è stato chiarito che i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge versati si deducono esclusivamente dal reddito complessivo del contribuente ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera e), del Testo Unico delle imposte sui redditi approvato con DPR 22 dicembre 1986, n. 917, non essendo deducibili nella determinazione del reddito di lavoro autonomo, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del TUIR.

<sup>89</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, ris. 26 giugno 2020, n. 36, che ha testualmente precisato: «L'articolo 1, commi da 182 a 189, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) ha reintrodotto, a decorrere dal 2016, un sistema di tassazione agevolata, consistente nell'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali in misura pari al 10 per cento per i premi di risultato erogati ai dipendenti del settore privato. Tale regime agevolato, seppur delineato sulla falsariga delle misure temporanee previste in anni precedenti, presenta importanti elementi di novità. In particolare, le disposizioni citate, che dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016 sono a regime, non riservano più il beneficio fiscale alla cd. "retribuzione di produttività", come definita nel d.P.C.M. del 22 gennaio 2013, ma ne limita gli effetti ai soli premi di risultato «di ammontare variabile, la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, misurabili e verificabili sulla base dei criteri definiti» in conformità al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 25 marzo 2016 ed

ordinaria ai fini Irpef dei redditi di lavoro. Inoltre, l'imposizione agevolata al 10 per cento risulta potenzialmente elusiva. Basti pensare al caso in cui, datori e lavoratori si accordino per ridurre la remunerazione ordinaria, aumentando quella legata ai premi di produttività. Così facendo si produrrebbe un effetto elusivo con evidenti conseguenze sul gettito.

Tuttavia, se si vuole continuare a sostenere il regime fiscale agevolato dei premi di risultato sarebbe opportuno allineare l'aliquota dell'imposta sostitutiva (almeno) al 26 per cento, che è l'aliquota ordinaria applicabile ai rendimenti finanziari<sup>90</sup>. In tal modo si potrebbe equiparare, nonostante le dovute differenze, il regime fiscale dei premi di risultato a quello applicabile agli extra-rendimenti derivanti dalla titolarità delle quote con diritti patrimoniali rafforzati di cui all'art. 60, d.l. n. 50 del 2017.

### **9.L'auspicabile reintroduzione del regime impositivo del reddito di impresa con aliquota proporzionale a prescindere dalla forma giuridica**

Nella prospettiva di riformare il nostro sistema fiscale a favore della crescita e di incentivare il reinvestimento degli utili anche all'interno delle piccole e medie imprese, occorrerebbe altresì introdurre un modello di tassazione opzionale teso ad uniformare il trattamento impositivo dell'imprenditore individuale e delle società di persone con quello riservato alle società di capitali. Tale modello consentirebbe di ripristinare l'equità del sistema, rendendo neutrale il prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa.

Nel sistema di tassazione che si propone, è consentito agli imprenditori individuali ed alle società di persone in contabilità ordinaria esercitare l'opzione per l'imposta sul reddito di impresa, calcolato con le regole oggi vigenti in materia di imposta sul reddito delle società.

In altri termini, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, il reddito di impresa da chiunque prodotto potrebbe, su base opzionale, essere assoggettato a tassazione proporzionale con

---

indicati nel contratto aziendale/territoriale. Pertanto, dal 2016 non possono godere dell'applicazione dell'imposta sostitutiva del 10 per cento singole voci retributive quali, a titolo esemplificativo, le maggiorazioni di retribuzione o gli straordinari corrisposti a seguito di un processo di riorganizzazione del lavoro, essendo l'agevolazione in esame da riconoscersi ai soli premi di risultato come precedentemente definiti. In tale ottica deve essere considerato anche il riferimento alla variabilità delle somme, caratteristica tipica dei premi di risultato, che non deve essere intesa necessariamente come gradualità dell'erogazione in base al raggiungimento dell'obiettivo definito nell'accordo aziendale o territoriale, bensì quale aspetto futuro e incerto connesso all'erogazione del premio, condizionata dal raggiungimento dell'obiettivo. In ragione, della funzione incentivante delle norme in esame, come ribadito anche nei documenti di prassi emessi dall'Agenzia delle Entrate, d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (cfr., tra l'altro, circolari 15 giugno 2016, n. 28/E e 29 marzo 2018, n. 5/E), si ritiene che il regime fiscale di favore possa applicarsi sempreché il raggiungimento degli obiettivi incrementali alla base della maturazione del premio (previamente definiti nel contratto e misurati nel periodo congruo stabilito su base contrattuale), e non solo la relativa erogazione, avvenga successivamente alla stipula del contratto. Pertanto, i criteri di misurazione devono essere determinati con ragionevole anticipo rispetto ad una eventuale produttività futura non ancora realizzatasi".

<sup>90</sup> Come noto, l'art. 60 d.l. n. 50 del 2017 reca la presunzione legale secondo cui i *carried interest* sono qualificabili come reddito di capitale al ricorrere, congiuntamente, di tre requisiti: *a)* il raggiungimento di una soglia minima di investimento; *b)* il differimento della distribuzione dell'utile; *c)* un periodo minimo di detenzione. La *ratio* dell'art. 60, d.l. n. 50 del 2017 è quella di evitare le incertezze nella qualificazione reddituale dei *carried interest* come redditi derivanti da attività lavorativa piuttosto che come redditi di natura finanziaria, incertezze che derivano dal duplice ruolo rivestito dal *manager*, il quale riveste contemporaneamente il ruolo di amministratore/dipendente e quello di azionista/quotista delle società, degli enti o degli OICR richiamati dalla norma stessa.

aliquota del 24%, fermo restando il successivo assoggettamento alle aliquote progressive dell'IRPEF degli utili distribuiti ai soci.

Tale regime opzionale, applicato nei confronti di imprese individuali, di società di persone in contabilità ordinaria e di piccole società di capitali, consentirebbe di raggiungere una sostanziale neutralità del sistema tributario, assicurando un eguale regime di tassazione dei redditi di impresa.

Inoltre, un sistema di tassazione così strutturato concorrerebbe ad incrementare la competitività e la crescita delle piccole-medie imprese del nostro Paese, incentivando quest'ultime a reinvestire le proprie ricchezze all'interno della società.

A bene vedere, trattasi di un sistema impositivo assai simile a quello previsto dall'abrogato art. 55-*bis* del Tuir<sup>91</sup>, il quale consentiva una separazione tra reddito d'impresa reinvestito nella società, assoggettato ad imposta proporzionale del 24%, ed utili prelevati dall'impresa, assoggettati a tassazione IRPEF in capo al percipiente.

Ebbene, in virtù delle considerazioni brevemente suesposte, si ritiene che la riforma del sistema fiscale offra l'occasione per riflettere sulla necessità di rivedere l'attuale sistema di tassazione del reddito imprenditoriale, attualmente caratterizzato da una asimmetria impositiva legata alla diversa forma giuridica rivestita dal contribuente.

## **10. Le criticità in merito alla introduzione del regime di tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo**

A parere del Direttore dell'Agenzia delle entrate, la riforma del sistema fiscale, per dirsi completa, richiederebbe altresì un intervento normativo teso al superamento del principio di competenza ed alla semplificazione del sistema dei versamenti<sup>92</sup>.

Sicché in tale prospettiva, il sistema di tassazione previsto per ditte individuali, società di persone, piccole imprese e professionisti dovrebbe essere ripensato facendo in modo che questi soggetti siano tassati in considerazione delle reali ed effettive risorse a disposizione.

Sostanzialmente, la proposta del Direttore, che trova la sua *ratio* nell'esigenza di semplificare il meccanismo fiscale italiano, mira a rivedere le regole di determinazione del reddito di piccole imprese e professionisti alla luce della capacità contributiva, principio cardine del nostro sistema fiscale. In particolare, tale riforma sarebbe basata sui seguenti aspetti: *i*) deducibilità immediata degli investimenti, in luogo di quella rateizzata mediante gli ammortamenti e *ii*) introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi, che consenta il superamento dell'attuale sistema di calcolo, con conseguente passaggio da un prelievo sugli incassi presunti ad uno sugli incassi effettivi. Attualmente, infatti, i soggetti titolari di partita Iva, nonché le imprese calcolano le imposte da pagare sia per l'anno fiscale in corso che per quello successivo, sulla base di una previsione di quelli che potrebbero essere i ricavi per il prossimo anno. Con il nuovo sistema, invece, spetterebbe direttamente all'Amministrazione calcolare l'ammontare delle imposte su base

---

<sup>91</sup> Trattasi dell'Imposta sul reddito d'impresa (IRI), disciplinata dall'art. 55-*bis* del TUIR, introdotto dall'art. 1, comma 547, della legge 232/2016 (Legge di Bilancio 2017) ed abrogato dalla legge 145/2018 (Legge di Bilancio 2019).

<sup>92</sup> Cfr. Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione dell'Direttore dell'Agenzia delle Entrate dell'11 gennaio 2021.

mensile o trimestrale, con la conseguenza che, venendo meno il meccanismo dell'acconto e del saldo, i contribuenti otterrebbero un beneficio in termini di liquidità.

L'obiettivo preannunciato, dunque, è quello di provvedere alla semplificazione degli adempimenti Ipre ed Iva, attraverso una rimodulazione del prelievo impositivo. Sulla scorta di tali riflessioni, la liquidazione periodica mensile o trimestrale assicurerebbe all'Erario un gettito costante e permetterebbe al contribuente di corrispondere l'imposta dovuta sull'effettività di quanto incassato.

Certamente, l'idea del *cash flow tax*, o più correttamente del "reddito liquido", potrebbe essere appropriata in un periodo di crisi o di carenza di liquidità, ma tuttavia suscita talune perplessità. Difatti, stante la progressività dell'Irpef, il primo dubbio concerne l'aliquota che dovrebbe essere applicata mensilmente (o trimestralmente) a manifestazioni di ricchezza parziali, certamente inferiori rispetto al reddito annuale, sicché risulterebbe piuttosto inevitabile una liquidazione finale di conguaglio. Inoltre, in una prospettiva di semplificazione del sistema, la proposta applicazione del principio di cassa farebbe sorgere ulteriori dubbi, laddove fosse accompagnata dalla previsione di nuovi ed ulteriori adempimenti fiscali a carico del contribuente<sup>93</sup>.

## **11. La condivisibile proposta di modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi**

E' condivisibile la proposta (convenzionalmente denominata Gusmeroli/Marattin – Confesercenti) e sostenuta anche dal CNDCEC nella recente audizione dello scorso 5 marzo di *"adottare - per le persone fisiche titolari di partita IVA [rectius: i lavoratori autonomi], le imprese individuali, le società di persone, le società di capitali, soggetti a parametri e agli ISA (ex studi di settore) e ai soggetti in regime forfettario – un sistema semplificato di liquidazione delle imposte, che - pur mantenendo il criterio attuale di competenza o cassa nella determinazione della base imponibile - abbandoni il sistema del saldo e dell'acconto previsionale oggi concentrato in due soli momenti: giugno/luglio e novembre"*.

La proposta comporterebbe la rateizzazione su base mensile (cioè in 12 rate) del versamento delle imposte pagate l'anno precedente e le eventuali differenze di un anno rispetto all'altro sarebbero compensate nella rateizzazione dell'anno successivo. La nuova modalità di liquidazione sarebbe accompagnata dall'abolizione della ritenuta d'acconto e offrirebbe il vantaggio di fornire soprattutto ai lavoratori autonomi maggiore liquidità, esigenza particolarmente avvertita nel periodo di crisi che siamo attraversando. Per gli approfondimenti in termini di potenziale caduta di gettito provocata dallo slittamento dei versamenti relativi al secondo acconto all'anno successivo a quello di competenza temporale si rinvia alla menzionata audizione del CNDCEC.

---

<sup>93</sup> Cfr. Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili del 5 marzo 2021.

## **12. La necessaria revisione delle aliquote e degli scaglioni: proposta di introduzione della progressività lineare con il metodo tedesco o in alternativa intervento (almeno) sul terzo scaglione di reddito imponibile dell'IRPEF**

Da una ricerca, curata dalle ACLI in collaborazione con l'Università degli Studi di Brescia, sul sistema fiscale italiano, sono stati proposti interventi di razionalizzazione della progressività dell'IRPEF secondo criteri di equità distributiva e di capacità contributiva<sup>94</sup>, in quanto l'attuale sistema di imposizione reddituale risulta essere fortemente sproporzionato ed iniquo, in quanto a fronte di un incremento di quattro punti percentuali dal primo scaglione dell'Irpef al secondo, di tre punti dal terzo al quarto e di soli due punti tra questo e il successivo, l'aumento tra la seconda classe di contribuenti e la terza è di ben undici punti percentuali e colpisce prevalentemente il ceto medio ed i redditi da lavoro. Trattasi di un'anomalia di difficile comprensione in termini di equità.

Un primo intervento attuabile al fine di superare tale criticità potrebbe essere quello di passare al modello tedesco di progressività continua, considerato più coerente con i principi di capacità contributiva, uguaglianza e progressività<sup>95</sup>.

I principi costituzionali di capacità contributiva, di uguaglianza e di progressività devono tornare ad assumere un ruolo di centralità nella politica tributaria italiana, anche al fine di ridurre le disuguaglianze sociali.

Il modello che viene considerato il più rispondente a tali finalità sarebbe quello tedesco in cui ad ogni specifico aumento di reddito è associato un onere fiscale personalizzato in termini di contribuzione. Tale sistema consentirebbe di attuare la progressività in via immediata (in modo lineare), di non pregiudicare la sfera giuridica di chi si riveli incapiente e di chiamare alla contribuzione in misura maggiore chi più possiede.

Nonostante nella Costituzione tedesca non siano espressamente codificati i principi di capacità contributiva e di progressività dell'ordinamento tributario, a differenza di quanto previsto dall'art. 53 della Costituzione italiana o dall'art. 31 della Costituzione spagnola, l'imposta tedesca sul reddito delle persone fisiche (cd. *Einkommensteuer*) è caratterizzata da un modello impositivo fondato prevalentemente sulla progressività "lineare" e in parte "a scaglioni", consentendo di realizzare una progressività più aderente alla effettiva capacità contributiva dei soggetti passivi.

Rispetto al tradizionale modello di imposizione personale sul reddito a "scaglioni", adottato in Italia, Francia e Spagna, con la riforma tributaria del 1990 è stato introdotto il modello di progressività lineare nella Repubblica federale di Germania. In particolare, il reddito imponibile delle persone fisiche è assoggettato, applicando una formula matematica

---

<sup>94</sup> Cfr. G. Corasaniti – S. Marinoni – P. Panteghini – S. Pellegrino, *Proposte di razionalizzazione della progressività dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche secondo criteri di equità distributiva e capacità contributiva*, a cura di CAF ACLI e Università degli Studi di Brescia, 2019.

<sup>95</sup> Cfr. G. Corasaniti, *Modello alla tedesca per ritrovare equità*, in *Sole 24 Ore*, 6 febbraio 2020.

annualmente aggiornata<sup>96</sup>, ad aliquote marginali costantemente crescenti all'aumento del reddito medesimo fino al raggiungimento di una determinata soglia del reddito imponibile, oltre la quale sono applicate due differenti aliquote proporzionali per i corrispondenti "scaglioni".

Al fine di garantire l'effettività del diritto al "minimo vitale", fortemente tutelata dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca, è riconosciuta un'area di esenzione del reddito (cd. "Nullzone", come la nostra "no tax area"), che da circa 8.000 euro nel 2010 è aumentata a 9408 euro nel 2020 per ciascun contribuente. Tale importo esente è raddoppiato, se il contribuente è coniugato o unito civilmente, in quanto in Germania è consentita la dichiarazione congiunta dei redditi.

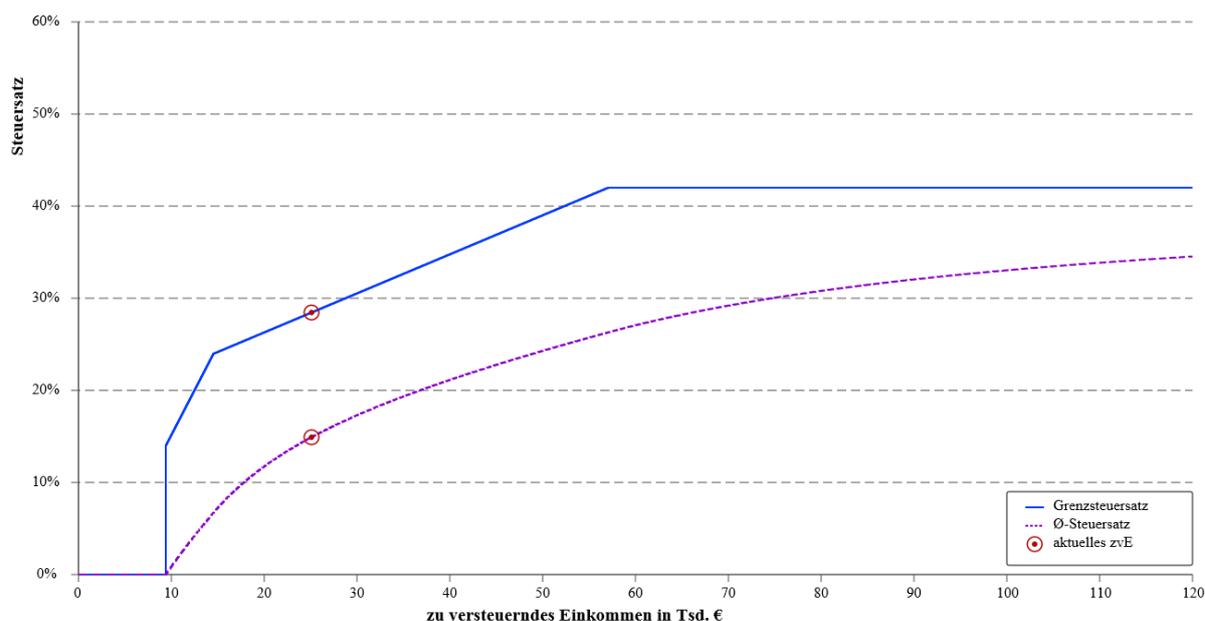
Ai fini della determinazione dell'imposta il § 32 *EStG*, rubricato "*Einkommensteuertarif*", prevede, superata la fascia di esenzione, per il periodo di imposta 2020, la prima area di progressività lineare (cd. *erste Progressionszone*) da 9.409 euro a 14.532 euro, con un'aliquota marginale di ingresso che negli ultimi dieci anni è sempre fissata al 14 per cento. All'aumento del reddito imponibile in questa prima fascia si incrementa l'aliquota marginale fino a raggiungere l'aliquota prossima al 24 per cento applicabile al reddito imponibile di 14.532 euro.

Nella seconda area di progressività lineare (cd. *zweite Progressionszone*) da 14.533 euro a 57.051 euro, che interessa la maggior parte dei contribuenti tedeschi, l'aliquota marginale aumenta costantemente dal 24 per cento fino a raggiungere l'aliquota prossima al 42 per cento. Raggiunta la soglia di 57.052 euro sarà applicata l'aliquota marginale proporzionale rispettivamente del 42 per cento (*erste obere Proportionalzone*) fino 270.500 euro e del 45 per cento (cd. "imposta sui ricchi") oltre tale soglia (*zweite obere Proportionalzone – Reichensteuer*).

---

<sup>96</sup> Cfr. tabella 2.5.2. *Einkommensteuertarif 2020*, tratto da *Datensammlung der Steuerpolitik 2019*, Bundesministerium der Finanzen, pag. 31. Ai sensi dell'art. 32a della legge dell'imposta su redditi tedesca (*EStG*) L'algoritmo della progressività lineare tedesco è il seguente:

- |                                  |                                                                                       |                                                         |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| a) fino a 9.408 Euro             | Est = 0                                                                               | Est = imposta tedesca sui redditi delle persone fisiche |
| b) da 9.409 Euro a 14.532 Euro   | Est = (972,87 * y + 1.400) * y<br>y = (reddito imponibile - 9.408) / 10.000           |                                                         |
| c) da 14.533 Euro a 57.051 Euro  | Est = (212,02 * z + 2.397) * z + 972,79<br>z = (reddito imponibile - 14.532) / 10.000 |                                                         |
| d) Da 57.052 Euro a 270.500 Euro | Est = 0,42 * reddito imponibile - 8.963,74                                            |                                                         |
| e) da 270.501 Euro               | Est = 0,45 * reddito imponibile - 17.078,74                                           |                                                         |

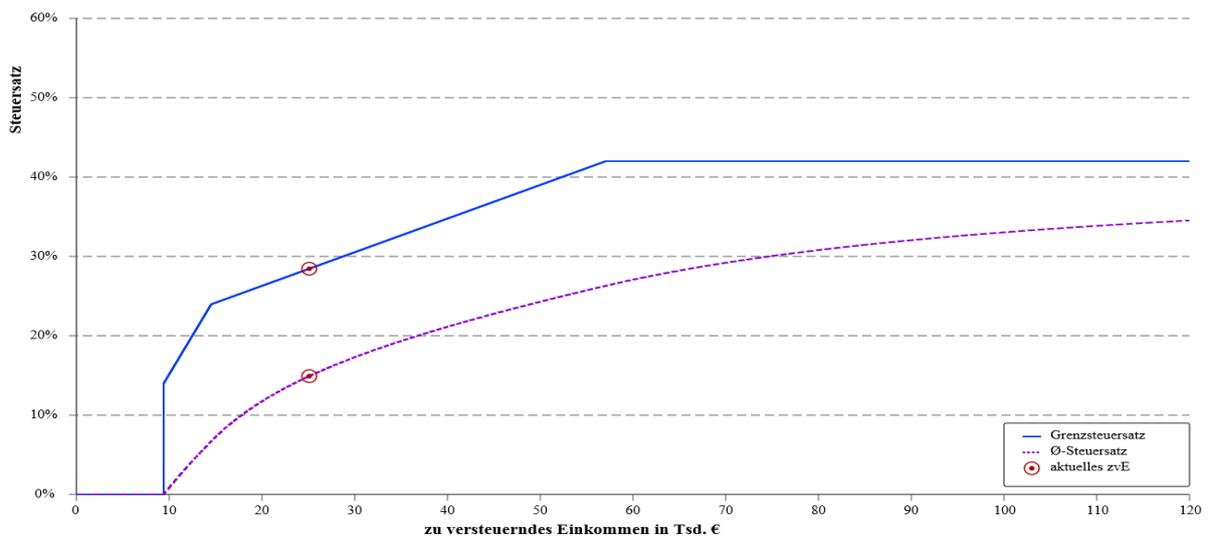
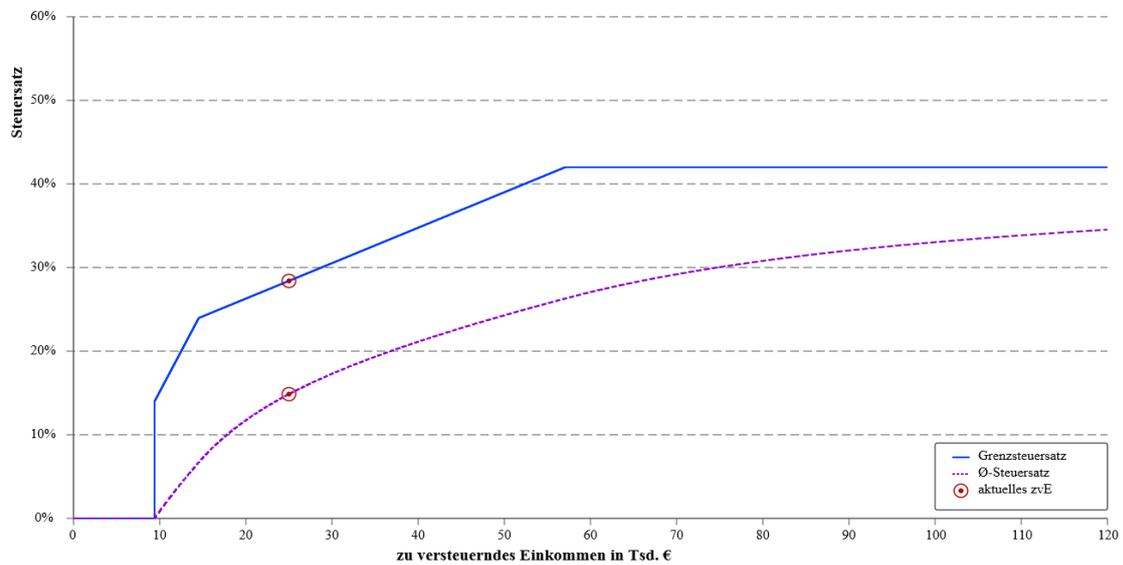


La dottrina economica tedesca si è soffermata sugli effetti redistributivi che la progressività lineare produce, al fine di verificare se sia opportuna una ulteriore rimodulazione o modifica delle aliquote applicabile ai redditi più elevati. Tale ipotesi trae fondamento dall'analisi condotta sull'incidenza della progressività sui redditi medi e sui redditi oltre soglia, per i quali si applicano le due aliquote marginali proporzionali del 42 e 45 per cento da più di dieci anni. È stato riscontrato da una parte degli economisti che la progressività, elevata per la prima categoria di contribuenti, decresce per la seconda, fino a quasi svanire. Quindi, per permettere un riequilibrio e ridurre le disuguaglianze che tale differente incidenza genera, si dovrebbero incrementare le aliquote marginali di imposta applicabili ai redditi superiori. Altri studi economici viceversa evidenziano che il contributo al gettito dell'*Einkommensteuer* delle fasce più abbienti è già considerevole e l'aumento delle aliquote marginali massime a danno dei contribuenti più facoltosi non sarebbe auspicabile.

Dal confronto con la progressività "a scaglioni" italiana si evince che l'aliquota marginale massima tedesca eccede quella italiana (45 per cento rispetto al 43 per cento), tuttavia la base imponibile a cui è applicabile tale aliquota tedesca è quasi quadrupla rispetto a quella italiana (270.501 euro contro i 75.000 euro del nostro ultimo scaglione).

Ipotizzando un contribuente celibe/nubile tedesco possessore di un reddito imponibile pari a 25.000 (nel 2020), il prelievo fiscale complessivo ammonta a euro 3.918,27 (di cui 204,27 a titolo di contributo di solidarietà, applicabile dal 1991 per finanziare i costi della riunificazione tedesca, e pari al 5,5 per cento dell'imposta personale sul reddito); la percezione di un reddito imponibile pari a 25.100 determinerà un onere fiscale leggermente superiore pari a euro 3.947,81 (di cui 205,81 a titolo di contributo di solidarietà). Nel primo caso l'aliquota media (cd. *Durchschnittsbelastung*) sarà pari al 15,68 per cento e l'aliquota marginale (cd.

*Grenzbelastung*) al 28,40 per cento (si veda **tabella 2**); nel secondo caso le aliquote saranno rispettivamente pari al 15,73 per cento e al 28,73 per cento (si veda **tabella 3**).



I redditi dei lavoratori dipendenti sono soggetti a ritenute alla fonte (*Lohnsteuer*) prelevate dai datori di lavoro e versate ai competenti uffici finanziari. L'aliquota della ritenuta prelevata è però differenziata in base alla categoria fiscale (cd. "*Steuerklasse*") a cui ciascun lavoratore dipendente è ascrivibile. L'appartenenza a una delle sei categorie fiscali dipende soprattutto

dallo stato di famiglia e, nel caso di coniugi o di unioni civili, dalla distribuzione del reddito familiare<sup>97</sup>.

Il reddito personale complessivo imponibile ai fini dell'*Einkommensteuer* è costituito dalla somma algebrica di sette categorie reddituali: redditi derivanti da attività agricole e forestali, redditi derivanti dall'esercizio di impresa commerciali, redditi di lavoro artistico e professionale, redditi di lavoro dipendente, redditi di capitale (di fatto sottratti dalla progressività, in quanto tali redditi sono assoggettati alla ritenuta alla fonte a titolo di imposta del 25 per cento), redditi derivanti da locazione e noleggjo e redditi diversi. Per determinare il reddito imponibile dal reddito complessivo sono ammesse in deduzione, a titolo esemplificativo, oneri connessi all'età e alla tipologia di contribuenti, oneri assicurativi, donazioni a enti e organizzazioni culturali, sportive o di beneficenza, spese sanitarie od oneri correlati alla formazione, alimenti corrisposti all'ex coniuge, ecc.

Il modello di progressività lineare dell'*Einkommensteuer* rappresenta certamente un significativo punto di riferimento dal quale poter attingere per realizzare, compatibilmente con le peculiarità del nostro ordinamento tributario, una rilevante riforma dell'IRPEF, al fine di rendere la nostra imposta personale sul reddito (oggi gravante particolarmente sui redditi da lavoro) più coerente con i principi costituzionali e dunque di realizzare gli auspicati obiettivi di equità distributiva, di solidarietà e di uguaglianza tra i contribuenti.

È evidente allora la necessità di ripensare il sistema di imposizione reddituale in Italia nel suo complesso, modificando gli scaglioni di reddito e le aliquote corrispondenti che determinano curve di progressività differenziate tra redditi di lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo<sup>98</sup>. Per ovviare almeno parzialmente alle distorsioni dell'IRPEF in vigore, sarebbe pertanto opportuno attingere dall'esperienza della progressività lineare tedesca, tenendo presente anche che, dal confronto tra un dipendente italiano single (tenuto conto anche del *bonus* Irpef e della detrazione fiscale per i redditi da lavoro dipendente) ed un contribuente

---

<sup>97</sup>Lo scaglione fiscale I si applica alle persone single, quindi ai lavoratori celibi/nubili, separati, divorziati o vedovi. Lo scaglione fiscale II si applica alle persone single che vivono con almeno un figlio. Coloro che rientrano in tale scaglione godono di uno sgravio fiscale annuo di 1.908 € (più 240 € di detrazioni per ogni figlio a carico). Per poter rientrare in detto scaglione è necessario soddisfare i requisiti previsti dalla legge e presentare apposita domanda. Lo scaglione fiscale III include solo i lavoratori che vivono temporaneamente separati, soggetti all'imposta sul reddito, senza limitazioni, sposati o uniti civilmente con il partner dello stesso sesso. Ha senso scegliere questo scaglione fiscale nel caso in cui uno dei due coniugi/partner (unione civile) non lavori, ovvero guadagni meno. Nell'ipotesi in cui si opti per tale scaglione, ma il coniuge/partner sia un lavoratore dipendente, quest'ultimo rientrerà automaticamente nello scaglione fiscale V.

Lo scaglione fiscale IV rappresenta il regime fiscale *standard* per i lavoratori sposati o uniti civilmente con il partner dello stesso sesso. Questo scaglione fiscale si presta soprattutto per le coppie di coniugi/partner che percepiscono un reddito simile.

Lo scaglione fiscale V rappresenta la controparte dello scaglione fiscale III, poiché include i lavoratori il cui coniuge o partner (unione civile) rientri nello scaglione fiscale III.

Lo scaglione fiscale VI si applica ai lavoratori che, impegnati contemporaneamente in più di un rapporto di lavoro, percepiscono lo stipendio da più datori di lavoro. Il reddito percepito dal rapporto di lavoro principale viene tassato sulla base dello scaglione fiscale più consono alla situazione familiare (dallo scaglione I al VI), mentre le retribuzioni derivanti dagli altri rapporti di lavoro rientrano nello scaglione fiscale VI.

<sup>98</sup>Si veda retro par. 8.

tedesco, emerge come fino a 28.000 euro di reddito sia più vantaggioso il sistema italiano, mentre da 29.000 a 200.000 euro diventi più vantaggioso quello tedesco.

Si condivide pertanto la proposta del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e del Gruppo di lavoro coordinato dal prof. Carlo Cottarelli *“di sostituire le attuali curve della progressività su “modello tedesco”, prevedendo l’aliquota zero fino a 8.170 euro (in Germania è “zero” fino a 9.408 euro), la quale si sviluppi poi in modo perfettamente parallelo all’attuale curva della progressività tedesca, mantenendo 2 punti percentuali di aliquota effettiva in più in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile. Questa ipotesi di lavoro presenta un costo, in termini di gettito, che il CNDCEC stima in un intorno di 8-10 miliardi, grazie anche al riassorbimento delle risorse attualmente impiegate per il bonus 100 euro a favore dei dipendenti e della cd. “flat tax” delle partite IVA individuali”*<sup>99</sup>.

In alternativa per garantire un più rigoroso rispetto del principio di capacità contributiva e di progressività sarebbe almeno auspicabile - come sostenuto nella ricerca ACLI e Università degli Studi di Brescia - il passaggio da cinque a sei scaglioni, con la riduzione dal 23 al 21 per cento dell’aliquota inferiore, lo sdoppiamento del terzo maxi-scaglione e un leggero incremento dell’aliquota marginale massima dal 43 al 45 per cento. Sarebbe altresì necessario rivedere i regimi sostitutivi legati a lavoro dipendente, ai canoni di locazione, alla tassazione dei redditi finanziari (anche se in tale comparto si auspica il mantenimento del regime sostitutivo di imposizione, come è accaduto in Germania), nonché il regime forfettario che apre un solco tra il trattamento del lavoro autonomo e quello del lavoro dipendente, generando dubbi di compatibilità costituzionale rispetto agli art. 3 e 53 della Costituzione. Tale modifica dovrebbe essere altresì accompagnata dall’introduzione delle seguenti nuove aliquote: 21, 26, 32, 38, 42 e 45 per cento.

La modifica avanzata, che riguarda solo la scala dell’IRPEF, pur avendo un costo di circa 12 miliardi di euro, sarebbe in grado di generare pochissimi contribuenti perdenti, circa l’1%, concentrati nella parte più alta della distribuzione dei redditi, oltre a un quarto di contribuenti indifferenti (gli incapienti). Se si volesse, ad esempio, ridurre ulteriormente la prima aliquota al 19%, il costo della misura aumenterebbe a più di 19 miliardi di euro<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili del 5 marzo 2021. I “perdenti” di questo cambiamento sarebbero i contribuenti con redditi di lavoro dipendente compresi tra 8.145 e 28.000 euro (che perderebbero parte del beneficio derivante dal bonus 100 euro), i contribuenti che hanno optato per il regime forfettario con redditi di lavoro autonomo superiori a 22.000 euro, oltre ai contribuenti con un reddito imponibile superiore a 200.000 euro. Per tutti gli altri contribuenti il cambiamento produrrebbe una diminuzione dell’aliquota media effettiva applicata sul reddito imponibile.

<sup>100</sup> Cfr. S. Pellegrino, Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario, 26 febbraio 2021.

Di seguito la possibile revisione della scala delle aliquote:

Aliquota (%)	Scaglioni (migliaia di euro)
21	0-15
26	15-28
32	28-40
38	40-55
42	55-75
45	oltre 75

Anche nella proposta dei Commercialisti e del gruppo di lavoro coordinato dal prof. Carlo Cottarelli, *“laddove la scelta politica sia quella di permanere nell’attuale schema di progressività italiana, con aliquote “lorde” uniche per tutti, ma curve della progressività differenziate per tipologia di contribuente, mediante appositi fattori di correzione “differenziati”, si è ipotizzato di suddividere “il terzo scaglione di reddito imponibile, ossia quello che va da 28.000 a 55.000 euro di reddito, su cui si applica attualmente l’aliquota del 38%”*<sup>101</sup>. Quindi il nuovo scaglione da 28.000 euro a 40.000 euro sarebbe soggetto all’aliquota marginale del 32 per cento e l’ulteriore scaglione da 40.000 euro a 55.000 euro all’aliquota del 38 per cento.

Certamente, si concorda nel ritenere che un intervento di questo tipo richieda risorse ben superiori a quelle stanziare dal precedente Governo; attualmente, infatti, al netto della somma destinata all’introduzione dell’assegno unico per le famiglie con figli, alla riforma fiscale sono destinati, per l’anno 2022 e 2023, solo 2,5 miliardi e 1,5 miliardi di euro.

Di conseguenza, sarebbe da accogliere con favore l’invito a riflettere posto dal Presidente della Commissione Finanze, Luigi Marattin, il quale ha evidenziato come la chiusura anticipata del *cash back* potrebbe garantire *«un risparmio di circa 3 miliardi di euro da destinare alla riforma fiscale, per favorire il passaggio a un nuovo sistema di tassazione degli autonomi o per una sperimentazione dell’imposta negativa per i lavoratori a reddito bassissimo»*.

### **13. La scelta tra l’imposizione su base individuale o su base familiare: proposta di un sistema di *splitting* “rettificato” per incentivare il coniuge (o unito civile) 2 ad accedere al mercato del lavoro**

Nell’ambito della definizione della base imponibile rientra altresì la scelta dell’unità impositiva: l’individuo oppure la famiglia.

---

<sup>101</sup> Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili del 5 marzo 2021. Si propone infine in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi di introdurre “interventi idonei a uniformare anche per i pensionati e lavoratori autonomi la detrazione decrescente che si applica ai lavoratori dipendenti, al fine di circoscrivere le differenze della curva “sostanziale” della progressività al solo fattore “bonus 100 euro”, ove spettante”.

Originariamente, l'art. 4 del DPR 597/1973 prevedeva il cumulo obbligatorio dei redditi con l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie (non legalmente ed effettivamente separata), dei figli conviventi e degli altri redditi disponibili.

Il cumulo obbligatorio è stato successivamente dichiarato incostituzionale con la nota sentenza n. 179 del 1976 della Corte Costituzionale, la quale ha affermato il principio secondo cui tutti sono chiamati a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria (e non altrui) capacità contributiva. Di conseguenza, sono state dichiarate illegittime l'imputazione al marito di un reddito (della moglie) di cui questi non ha la disponibilità giuridica e la negazione della soggettività tributaria alla moglie (nonostante la disponibilità del reddito).

La menzionata norma è stata poi abrogata dalla Legge n. 114 del 1977, con la quale è stato introdotto il sistema della tassazione individuale. Da allora, dunque, soggetto passivo dell'IRPEF è l'individuo e non più la famiglia, che invece rileva solo in forza di un sistema di detrazioni dall'imposta o deduzioni dall'imponibile.

Così come strutturata, l'Irpef porta con sé un grave problema, quello della discriminazione delle famiglie monoreddito. Nonostante tale problema sia attenuato dal sopracitato sistema di detrazioni e deduzioni per i familiari c.d. fiscalmente a carico, i cui importi decrescono al crescere del reddito, è noto anche alla giurisprudenza costituzionale che "l'attuale trattamento fiscale della famiglia penalizza i nuclei monoreddito e le famiglie numerose con componenti che non producono o svolgono lavoro casalingo. Queste famiglie infatti - che dovrebbero essere agevolate ai sensi dell'art. 31 della Costituzione - sono tenute a corrispondere un'imposta sui redditi delle persone fisiche notevolmente superiore rispetto ad altri nuclei familiari composti dallo stesso numero di componenti e con lo stesso reddito, ma percepito da più di uno dei suoi membri. Ciò nonostante, è altrettanto evidente che i rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia sotto questo aspetto non possono essere apprestati da questa Corte mediante l'accoglimento della questione nei termini in cui è proposta, in quanto ciò implicherebbe pluralità di complesse scelte, come emerge dalle varie ipotesi prospettate dalla citata sentenza n. 76 del 1983, dalle diverse esperienze di altri Stati e dall'ampio recente dibattito parlamentare: scelte che competono esclusivamente al legislatore. Né sarebbe percorribile la via indicata nell'ordinanza di rimessione, e cioè una pronuncia che, senza prefigurare in positivo l'articolazione di nuovi criteri di tassazione dei redditi della famiglia, di spettanza del legislatore, si limiti a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni vigenti: ciò infatti sarebbe fonte di inammissibili lacune nella disciplina, riguardo ad una materia che richiede, invece, il costante equilibrio del sistema. Nell'ambito della complessità delle scelte e della modulazione delle soluzioni che si intendono introdurre, al legislatore spetta pertanto tener conto anche delle eventuali ricadute delle auspiccate innovazioni, oltre che del reperimento delle risorse relative alla ripercussione sul gettito tributario. In ogni caso, pur con queste cautele e nella prospettiva di tutto il quadro delle varie situazioni, il legislatore non dovrà consentire ulteriormente, per rispetto ai principi costituzionali indicati ed ai criteri di giustizia tributaria, il protrarsi delle indicate sperequazioni in danno delle famiglie monoreddito e numerose"<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> In questi termini Corte Cost., 24 luglio 1995, n. 358. Analogamente Corte Cost., 15 luglio 1976, n. 179; Corte Cost., 24 marzo 1983, n. 76.

Prima di esaminare il modello di tassazione a cui si ritiene di dover aderire, occorre chiedersi se le misure a sostegno della famiglia, attualmente in corso di approvazione<sup>103</sup>, diano attuazione ai principi enucleati dalla Corte Costituzionale e se possano dirsi sufficienti a rimuovere le disuguaglianze esistenti. Il riferimento è certamente alla proposta di introduzione del c.d. assegno unico, che dovrebbe essere erogato a partire dal 1° luglio 2021. Sebbene vada nella direzione dell'attuazione di quel *favor familiae* radicato nell'art. 31 Cost., la suddetta proposta non può considerarsi attuativa dei principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tassazione della famiglia, né può dirsi conforme con le caratteristiche proprie dell'IRPEF. Si è giunti a tale considerazione innanzitutto perché l'assegno unico costituirebbe una misura a vantaggio della filiazione e non della famiglia in quanto tale e, poi, perché, sostituendosi al sistema delle detrazioni fiscali per figli a carico, inciderebbe sulla personalità dell'IRPEF. In tal modo, infatti, non verrebbe valorizzata quella parte di reddito che, essendo destinata al sostentamento dei figli, dovrebbe considerarsi esclusa da imposizione<sup>104</sup>.

Di conseguenza, si è dell'idea che le proposte in corso di approvazione non siano assolutamente idonee a contrastare gli effetti distorsivi della tassazione individuale e un intervento incisivo e strutturale si reputa più che necessario.

A tal proposito, si ritiene che il modello più rispondente ai principi costituzionali di capacità contributiva, uguaglianza e progressività sia il regime opzionale dello *splitting* tedesco.

Tale modello prevede la somma dei redditi dei coniugi (il cumulo), la divisione per due dell'importo cumulato e l'applicazione dell'aliquota marginale corrispondente a tale risultato. Infine, l'imposta risultante si moltiplica per due.

Un esempio potrebbe meglio chiarire le modalità di funzionamento di tale sistema, così come previsto in Germania<sup>105</sup>. Ipotizzando un contribuente celibe/nubile tedesco possessore di un reddito imponibile pari a 25.000 euro (nel 2020), il prelievo fiscale complessivo ammonta a euro 3.918,27 (di cui 204,27 a titolo di contributo di solidarietà, applicabile dal 1991 per finanziare i costi della riunificazione tedesca, e pari al 5,5 per cento dell'imposta personale sul reddito); l'aliquota media sarà pari al 15,68 per cento e l'aliquota marginale al 28,40 per cento. Ipotizzando due coniugi tedeschi possessori di un reddito imponibile complessivo (in caso di

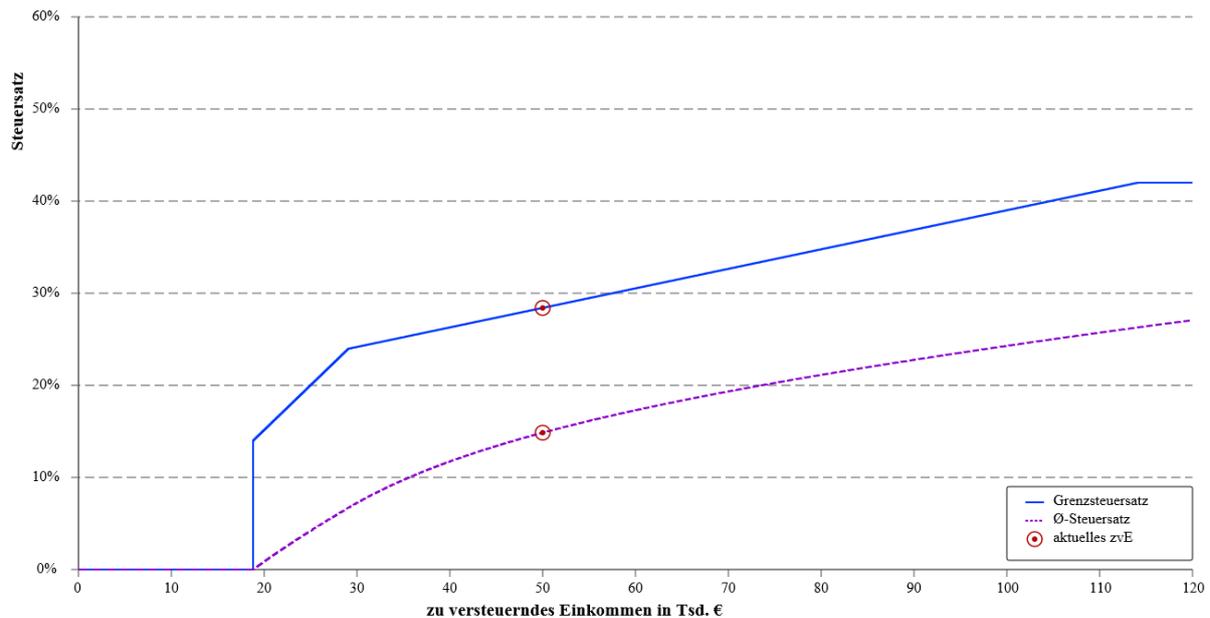
---

<sup>103</sup> Il disegno di legge n. 1892/2020 recante il riordino, la semplificazione e il potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale è stato approvato dalla Camera il 21 luglio 2020 e il provvedimento è all'esame del Senato. Il contributo economico mensile dipenderà dalla situazione economica del richiedente, così come risultante dall'ISEE, ma avrebbe probabilmente una componente fissa (spettante a tutte le famiglie con figli). Sarebbe assicurato per ogni figlio minorenni e per ogni nascituro dal settimo mese di gravidanza. Esso sarebbe, inoltre, compatibile con altre forme di sostegno e sarebbe riconosciuto sotto forma di credito di imposta o di erogazione della somma dovuta.

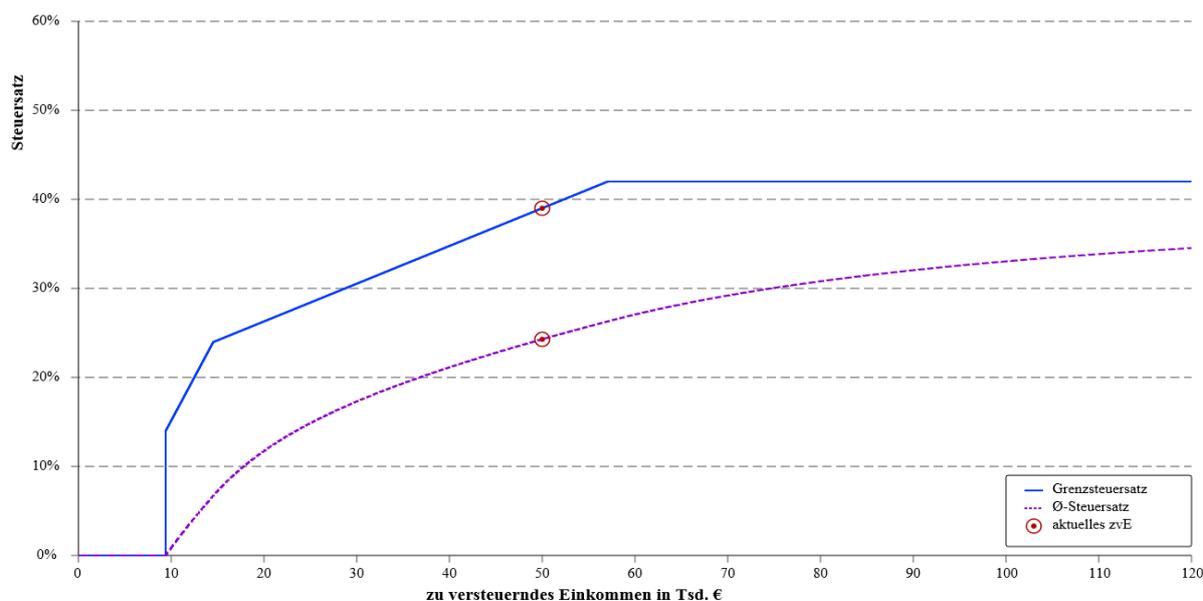
<sup>104</sup> Cfr. A. Contrino, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e articolata, che va oltre il c.d. assegno unico, tra ineludibili moniti del giudice delle leggi ed eliminabili effetti collaterali in punto di disincentivo al lavoro femminile*, in *Riv. dir. trib. on line*, 31 dicembre 2020. L'Autore ritiene indispensabile: i) abolire o riformulare la scala di equivalenza posta a base dell'I.S.E.E., che risulta tra le più penalizzanti d'Europa per le famiglie con figli, e ii) in caso di rideterminazione, fissarne i criteri nel rispetto del principio di riserva di legge. Come è noto, la determinazione dei presupposti di accesso alle provvidenze pubbliche è riservata alla competenza del legislatore statale (cfr. Corte Cost. n. 219/2017) e l'Autore sottolinea che "appare evidente l'illegittimità dell'attuale sistema I.S.E.E., posto che esso si fonda su una scala di equivalenza per la quale la norma primaria (art. 5 del d.l. n. 201/2011) non fornisce alcuna indicazione o criterio direttivo per l'autorità amministrativa".

<sup>105</sup> Si consenta il rinvio a G. Corasaniti, *Modello alla tedesca per ritrovare equità*, in *Sole 24 Ore*, 6 febbraio 2020.

dichiarazione congiunta) pari a euro 50.000 (nel 2020), il prelievo fiscale complessivo ammonta a euro 7.836,24, esattamente pari al doppio dell'onere fiscale del contribuente celibe percettore di un reddito imponibile di 25.000 euro. Il sistema tedesco dello *splitting*, applicabile ai contribuenti coniugati, consente quindi di lasciare inalterata l'aliquota media al 15,68 per cento e l'aliquota marginale al 28,40 per cento applicabile al menzionato reddito complessivo, quale che sia la distribuzione del reddito tra i due coniugi (quindi anche nel caso in cui uno dei due coniugi percepisca un reddito inferiore ad euro 25.000, ma che - sommato al reddito dell'altro coniuge – dia comunque come risultato 50.000 euro).



Qualora lo stesso reddito imponibile di 50.000 euro sia prodotto da un contribuente celibe/nubile tedesco, il prelievo fiscale ammonta a euro 12.808.75, con la conseguenza che l'aliquota media è pari al 25,62 per cento e l'aliquota marginale al 39 per cento. In altre parole il sistema dello *splitting* tedesco penalizza fiscalmente il celibe/nubile monoreddito rispetto ai nuclei familiari dove entrambi i coniugi lavorano e producono reddito.



Se i due coniugi tedeschi, che possiedono un reddito imponibile complessivo pari a euro 50.000 (30.000 euro prodotto dal coniuge A e 20.000 euro prodotto dal coniuge B nel 2020) rinunciano allo *splitting*, il prelievo fiscale sul reddito di A ammonta a euro 5.472,28 (aliquote media al 18,24% e aliquota marginale al 30,52%), mentre il prelievo fiscale sul reddito di B ammonta a euro 2475,03 (aliquota media al 12,38% e aliquota marginale al 26,28%), il quindi il prelievo fiscale complessivo ammonta a euro 7.947,31 (quindi è peggiorativo rispetto allo *splitting*).

Si ritiene, dunque, che il modello dello *splitting* tedesco possa essere idoneo a rimuovere le distorsioni impositive esistenti tra famiglie monoreddito e famiglie bi-reddito.

Lo *splitting*, per concedere un risparmio ai redditi bassi, richiede molti scaglioni o addirittura la progressività continua come in Germania.

Pur consapevole delle opinioni degli economisti<sup>106</sup>, secondo cui la maggiore aliquota marginale dell'IRPEF gravante sul secondo percettore di reddito minore (spesso di sesso femminile) ne penalizza la sua offerta di lavoro, si ritiene che la progressività lineare secondo il modello tedesco riduca questo svantaggio<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Cfr. F. Colonna, S. Marcassa, *Tassazione e partecipazione al mercato del lavoro: il caso italiano*, in *Questioni di Economia e finanza (Occasional papers)*, n. 191, Banca d'Italia, 2013.

<sup>107</sup> Considerando le vigenti aliquote dell'IRPEF, per determinare quanto sia disincentivato l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, si prenda come punto di partenza un nucleo familiare in cui il coniuge 1 lavora e ha un reddito di 30.000 euro, mentre il coniuge 2 non lavora e ha un reddito pari a zero. Con la tassazione individuale (per semplicità nessuna deduzione o detrazione), l'IRPEF dovuta è pari a 6819 euro. Con lo *splitting* sarebbe di 1380 euro. Se il coniuge 2 (la donna) decide di lavorare con un reddito di 20.000 euro, nel caso italiano (senza *splitting*) l'IRPEF aumenta da 6819 euro a 10659 euro (un aumento di 3840 euro). Nel caso di *splitting* l'IRPEF aumenta da 1380 a 9256,6 euro, (un aumento di 7876,5 euro). Quindi l'IRPEF aggiuntiva che deve essere versata in caso di entrata sul mercato del lavoro con lo *splitting* è di 4036,5 euro. Nel secondo esempio la famiglia versa comunque una minore IRPEF con lo *splitting*. Considerando lo stesso esempio con la progressività lineare tedesca, nel caso della tassazione individuale l'entrata sul mercato del lavoro del coniuge 2 comporta un aumento dell'imposta tedesca a livello familiare di 4047,5 euro. Nel caso di *splitting* di 7262 euro. La differenza tra i due metodi è di 3214,5 euro, una differenza minore rispetto al caso delle aliquote italiane. Gli esempi citati dipendono dalla forma della curva delle aliquote in Italia e dai numeri scelti. La formula, che descrive la condizione necessaria e sufficiente, perché lo *splitting* causi un aumento più elevato delle imposte versate dalla famiglia in caso di entrata sul mercato del lavoro di un secondo membro della famiglia, è la seguente: (tH1 –

Per rimediare in ogni caso al disincentivo che lo *splitting* può provocare al coniuge 2 che decide di accedere al mercato del lavoro, si potrebbe ipotizzare un “correttivo” tale da rendere l’onere fiscale per il coniuge 2 più ridotto rispetto a quello risultante dall’imposizione su base individuale. In altre parole, nel sistema dello *splitting* “rettificato” il coniuge 2 sarebbe responsabile per il versamento dell’imposta complessiva a livello familiare in proporzione alla quota di reddito imponibile prodotto dal coniuge 2 rispetto al reddito familiare complessivo<sup>108</sup>.

Naturalmente il regime opzionale dello *splitting* familiare, applicabile anche alle unioni civili, dovrebbe sostituire la detrazione per coniuge a carico<sup>109</sup> e dovrebbe accompagnarsi da misure antiabuso o antifrode, al fine di contrastare condotte idonee a fruire del regime di *favor familiae* mediante la stipulazione di contratti di “comodo” o simulati per il secondo percettore di reddito, coniuge o unito civile.

In dottrina è stato sostenuto che, al fine di rendere vantaggioso per datori di lavoro e altri committenti il lavoro svolto da lavoratrici (madi di figli minorenni), compatibilmente con l’art. 37 Cost., potrebbe essere introdotta una superdeduzione (in misura pari al 110 per cento ed eventualmente crescente con il numero dei figli) del costo che il datore di lavoro sostiene per la corresponsione della retribuzione alle lavoratrici in esame e un credito di imposta per i committenti destinatari dei servizi prestati o di beni ceduti da professioniste o imprenditrici madi di figli minorenni<sup>110</sup>.

#### **14. Le criticità delle attuali regole relative all’assegno di mantenimento dei figli maggiorenni in caso di separazione/divorzio**

Dando seguito a una sollecitazione esterna ritenuta meritevole di attenzione, è auspicabile intervenire sull’attuale regime fiscale degli assegni di mantenimento dei figli maggiorenni in caso di separazione/divorzio, il quale attualmente prevede che l’assegno versato non sia deducibile per il genitore che lo versa (a differenza dell’assegno di mantenimento dell’ex coniuge) e non sia corrispondentemente imponibile in capo ai figli che lo ricevono (a differenza dell’assegno di mantenimento dell’ex coniuge che, a fronte della deducibilità per chi lo eroga, è tassabile in capo a chi lo riceve). La modifica sarebbe funzionale ad evitare alcune distorsioni attualmente esistenti, che è più facile illustrare con un esempio. Genitore che percepisce 4.400 euro netti mensili (lordo mensile equivalente 8.000 euro) e che versa, per due figli

---

$tH)RM + (tH1-tRF)RF > 0$ , dove  $tH1$ =aliquota media per la famiglia dopo l’entrata del secondo percettore di reddito col metodo tedesco,  $tH$ =aliquota media della famiglia prima dell’entrata del secondo percettore sempre col metodo tedesco,  $RM$ = reddito del primo percettore,  $tRF$ = aliquota media del secondo percettore di reddito col metodo attuale,  $RF$ = reddito del secondo percettore. Il primo termine è sempre positivo e il secondo termine è sempre positivo, se il reddito del secondo percettore è inferiore a quello del primo percettore (in un sistema progressivo in cui l’aliquota media cresce al crescere del reddito). Il secondo termine potrebbe essere negativo ma per superare il primo, il reddito del secondo dovrebbe essere molto più alto di quello del primo. Quindi per gli economisti il metodo dello *splitting* scoraggerebbe l’entrata del secondo percettore.

<sup>108</sup> Nell’esempio precedente, applicando le aliquote italiane, il coniuge 2, senza lo *splitting*, versa 3.840 euro a titolo di IRPEF, mentre con il sistema dello *splitting* “rettificato” il coniuge 2 versa 3.702,64 euro a titolo di IRPEF, risultato dal seguente rapporto: 20.000/50.000 moltiplicato per euro 9256,6. Il risparmio di 137,36 euro è evidente rispetto all’imposizione su base individuale del coniuge 2.

<sup>109</sup> Spetta la detrazione di 800 euro per il coniuge a carico per un reddito complessivo non superiore a 15.000 euro e si riduce a 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro e inferiore a 40.000 euro.

<sup>110</sup> Cfr. A. Contrino, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit.

maggiores, un assegno complessivo di 2.500 euro. Si ipotizza che l'altro genitore, con cui i figli vivono, abbia un reddito mensile da 1.500 euro. A seguito del pagamento dell'assegno, il genitore rimane con 1.900 euro mensili, ma risulta per l'Erario piú ricco, mentre il nucleo familiare dei figli, se conviventi con la madre, ha un reddito netto mensile di 4.000 euro netti, ma risulta all'Erario piú povero. Inoltre, il fatto che l'ammontare degli assegni di mantenimento non risultino fiscalmente in capo ai figli può permettere loro, se maggiori, di ottenere altri benefici sociali (ad esempio, il reddito di cittadinanza). In aggiunta, è improprio che l'importo degli assegni rimanga nell'ISEE del genitore che li paga, trattandosi di una ricchezza non piú disponibile per lo stesso. La proposta, molto semplice, sarebbe quella di rendere gli assegni di mantenimento deducibili in capo al genitore che li corrisponde e imponibili - a partire da un reddito annuo complessivo di 8.150 euro - in capo ai figli che li ricevono al raggiungimento della maggiore età del figlio.

### **15.L'auspicabile introduzione di un'imposta negativa per gli incapienti**

Nel tracciare il progetto di riforma dell'IRPEF è opportuno domandarsi se a tale imposta debba essere attribuito un ruolo di rilievo anche nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alle famiglie, ovvero se, invece, sia piú opportuno demandare tali compiti ad altri strumenti, che ad ogni modo dovranno essere raccordati con l'IRPEF.

A dire il vero, attualmente alcune caratteristiche dell'IRPEF non la rendono adatta a contrastare il rischio di esclusione sociale e ciò per un duplice motivo: il primo, perché perno dell'imposizione è l'individuo e non il nucleo familiare; l'altro perché non è prevista un'imposta negativa per gli incapienti, essendo il *bonus* Irpef erogato soltanto in presenza di un reddito complessivo superiore alla soglia di tassazione minima, pari a circa 8.150 euro. Partendo dal presupposto che la "no tax area" dovrebbe essere resa omogenea per tutti, essendo differenziata a seconda della tipologia di reddito, il problema dell'incapienza potrebbe essere dunque affrontato introducendo un meccanismo di imposta negativa.

Tale questione, che spesso riguarda persone in condizioni di povertà, rende il tema del sostegno dei redditi bassi particolarmente rilevante e giustifica forme parziali di imposta negativa. Con questo termine in letteratura si intende un trasferimento a favore del contribuente, simile ad un credito di imposta rimborsabile, che rappresenta l'altra faccia della medaglia del prelievo fiscale: man mano che il reddito del contribuente aumenta, il credito si riduce in forza di un'aliquota analoga ad una qualsiasi altra aliquota d'imposta.

In altri termini, nel caso in cui l'imposta venga corretta con una detrazione e questa sia rimborsabile, il punto di discriminazione tra chi riceve il trasferimento e chi versa l'imposta è dato dal livello di reddito al quale risulta zero l'imposta netta, ossia la differenza tra imposta lorda calcolata sul reddito imponibile e detrazione rimborsabile: per un reddito inferiore il contribuente incassa un trasferimento pari all'imposta netta negativa, ossia alla differenza tra detrazione e imposta lorda, e per un reddito superiore paga un'imposta netta positiva, pari alla differenza tra imposta lorda e detrazione. Esperienze di imposta negativa si sono diffuse nei decenni scorsi in vari Paesi; si pensi all'*earned income tax credit* statunitense, ai *child* ed ai *working tax credit* inglesi, ovvero al *prime pour l'emploi* francese.

L'introduzione di detta imposta era stata anche sostenuta dalla Commissione di studio istituita dall'ex vice Ministro delle Finanze Vincenzo Visco, secondo la quale "il problema dell'incapienza può essere affrontato, per quanto riguarda in generale i contribuenti con

*reddito basso, prevedendo forme di erogazione della detrazione personale eccedente l'imposta lorda*"<sup>111</sup>. Si trattava più che altro di uno strumento teso a sostenere i redditi di coloro che erano già inseriti o in grado di inserirsi nel mondo del lavoro, nonché finalizzato ad alleviare i problemi reddituali dei *working poors*.

Al fine di tutelare i lavoratori con redditi più bassi, dunque, si ritiene che questa debba essere l'occasione giusta per riflettere sull'opportunità di introdurre un meccanismo analogo all'*earned income tax credit*, (meccanismo) che dovrebbe essere poi coordinato con altre forme di sostegno previste per i soggetti privi di redditi.

## **16.La necessaria razionalizzazione delle spese fiscali**

La riforma dell'Irpef dovrebbe prevedere altresì un riordino della struttura delle agevolazioni. Il Rapporto annuale sulle spese fiscali, che dovrebbe fornire la base conoscitiva per gli interventi di razionalizzazione, nel 2020, ha censito ben 602 agevolazioni fiscali, di cui 171 connesse esclusivamente all'Irpef (il 36,7%), tra detrazioni, deduzioni, esenzioni e regimi sostitutivi. Questo numero impressionante, legato alla sedimentazione dei provvedimenti introdotti nel tempo e alla mancata razionalizzazione degli stessi, non solo rende il sistema attuale troppo complesso, ma provoca anche una rilevante perdita di gettito, pari a circa 40 miliardi di euro. Come sottolineato già dall'Istat nel corso della sua audizione, il nostro prelievo fiscale risulta critico dal punto di vista dell'equità e della trasparenza e ciò anche a causa della proliferazione delle spese fiscali, che in alcuni casi mostrano effetti regressivi e che, nel caso di detrazioni ed in assenza di imposizione negativa, privano dei benefici i contribuenti incapienti, che altrimenti ne avrebbero diritto<sup>112</sup>.

A tal proposito, si pensi al *Superbonus*, agevolazione prevista dal Decreto Rilancio<sup>113</sup> che eleva al 110% l'aliquota di detrazione delle spese sostenute, dal 1 luglio 2020 al 30 giugno 2022, per specifici interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica di edifici. In linea generale, trattandosi di una detrazione dall'imposta lorda, il *Superbonus* non potrebbe essere utilizzato dai soggetti non chiamati al versamento dell'imposta (si pensi, ai soggetti rientranti nella *no tax area*), anche se l'Agenzia delle entrate ha recentemente chiarito<sup>114</sup> che il contribuente che dispone unicamente del reddito derivante dall'unità immobiliare adibita ad abitazione principale può beneficiare dello stesso esercitando una delle due opzioni: la cessione del credito (di importo corrispondente alla detrazione spettante), ovvero il c.d. sconto in fattura.

Analoghe previsioni dovrebbero essere estese anche con riguardo ad altre tipologie di agevolazioni, dal momento che l'esercizio dell'opzione della cessione del credito a terzi potrebbe rappresentare un beneficio, in termini di liquidità, per gli incapienti.

Appare evidente, dunque, come anche il sistema delle *tax expenditures* necessiti di una modifica ampia e strutturale, il cui obiettivo sia quello di individuare quelle misure che, non

---

<sup>111</sup> AA.VV., Libro Bianco. *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Supplemento n. 1, s.e., 2008, 163 ss.

<sup>112</sup> Cfr. Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica del 25 gennaio 2021.

<sup>113</sup> Art. 119 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazione, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>114</sup> Circolare n. 30/E del 22 dicembre 2020.

introducendo forme di discriminazione irragionevoli, siano tali da ricondurre ad equità il nostro sistema impositivo.

## **17. Le ulteriori proposte di revisione del sistema fiscale**

Come indicato nel volume *Oltre la crisi*<sup>115</sup>, tra le varie proposte di modifica del sistema tributario, vi è certamente quella di riordinare la fiscalità d'impresa.

Gli interventi ivi proposti concernono in generale le regole di determinazione del reddito di impresa, ma in questa sede verrà riservata particolare attenzione alla disciplina relativa alla deducibilità degli interessi passivi e delle perdite fiscali. Successivamente, si procederà all'esame dell'imposta di successione e donazione, dell'imposta sul valore aggiunto e della nuova imposta sulle transazioni digitali e, allo stesso tempo, se ne rileveranno i profili di criticità.

### **17.1 La proposta di revisione della deducibilità degli interessi passivi, sfruttando gli spazi di manovra consentiti dalla direttiva ATAD 1 (Direttiva n. 1164/2016)**

La grave crisi economica in atto, che riversa i suoi effetti negativi sulla redditività delle imprese, innalzandone il livello di indebitamento, induce a riflettere sull'opportunità di rivisitare la disciplina relativa alla deducibilità degli interessi passivi.

Invero, non vi è dubbio che nei bilanci delle imprese, già gravemente incisi, si registrerà un incremento del carico degli oneri finanziari, dovuto, in parte, anche alle misure di sostegno introdotte dal Governo allo scopo di favorire l'erogazione di nuova liquidità da parte del sistema bancario.

Per tale ragione, dunque, è auspicabile una revisione dell'art. 96 del TUIR.

All'uopo, giova ricordare che, il D.lgs. 29 novembre 2018, n. 142, emanato al fine di recepire la Direttiva n. 2016/1164 UE (c.d. ATAD 1), ha apportato rilevanti modifiche al regime di deduzione degli interessi passivi.

In particolare, il suddetto Decreto ha sostituito completamente l'art. 96 del Testo Unico delle imposte sui redditi, contenente, per l'appunto, la disciplina della deducibilità degli interessi passivi da parte dei soggetti IRES. Prima di rendere note le ragioni per le quali si ritiene necessaria una revisione della disciplina in discorso, appare ricordare che, ai sensi del novellato art. 96 del TUIR, gli interessi passivi e gli oneri finanziari assimilati, ivi inclusi quelli capitalizzati nel valore dei beni materiali e immateriali, sono deducibili in ciascun periodo di imposta fino a concorrenza: *i)* degli interessi attivi e proventi finanziari assimilati di competenza del periodo di imposta; *ii)* degli interessi attivi e proventi finanziari assimilati riportati da periodi di imposta precedenti. Il comma 2 della medesima disposizione prevede poi che l'eventuale eccedenza di interessi passivi possa essere dedotta nel limite del 30% del ROL di periodo, nonché del 30% del ROL riportato da periodi di imposta precedenti, con la precisazione che, a tal fine, si utilizza prioritariamente il 30% del ROL dello stesso anno e, successivamente, il 30% del ROL riportato da precedenti periodi di imposta (c.d. metodo FIFO).

---

<sup>115</sup> Cfr. G. Corasaniti, *Proposte di riforma del reddito d'impresa*, in AA. VV., *Oltre la crisi*, Milano, Egea, 2020, 287 ss.; stesso Autore, *Dalle imprese al web: agenda per una riforma fiscale ampia*, in *Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2021.

Gli interessi passivi indeducibili nel periodo di imposta di competenza, in quanto eccedenti i predetti limiti, sono tuttavia riportabili in avanti, senza limiti di tempo, e possono essere dedotti dal reddito dei successivi periodi di imposta nel limite degli interessi attivi e del ROL non utilizzati per la deduzione degli interessi passivi maturati nel periodo di imposta di competenza.

Ciò posto, in tale momento storico che stiamo attraversando, ove si assiste ad una drastica riduzione del reddito operativo lordo e ad un incredibile incremento degli oneri finanziari, sarebbe auspicabile una riforma della susposta disciplina, al fine di renderla meno penalizzata per le imprese, già abbondantemente indebitate.

Dovrebbero, quindi, venir meno le predette limitazioni alla deducibilità, ovvero le stesse dovrebbero essere allentate ed applicate solo alle imprese di grandi dimensioni, con la conseguenza che dovrebbe essere riconosciuta l'integrale deduzione degli interessi passivi.

Tanto sarebbe, tra l'altro, in linea con quanto previsto dalla stessa Direttiva ATAD 1, la quale ha concesso agli Stati la facoltà di avvalersi, in via opzionale, di una serie di esclusioni e semplificazioni.

Nello specifico, si ricorda che la suddetta Direttiva riconosce agli Stati la possibilità di escludere dal limite della deducibilità degli interessi passivi le società non appartenenti ad un gruppo, in quanto inidonee a dar luogo ad effetti di erosione della base imponibile, nonché le imprese con oneri finanziari non superiori a 3.000.000 euro.

### **17.2 La proposta di riporto delle perdite in avanti senza limitazioni quantitative (prevedere eventualmente anche il riporto all'indietro almeno per le perdite 2020 e 2021)**

Tenuto conto della grave emergenza economica che ha colpito il settore produttivo italiano e delle ingenti perdite che si realizzeranno nell'esercizio 2020 a causa della consistente riduzione del fatturato, sarebbe auspicabile altresì una modifica della disciplina delle perdite fiscali.

Come noto, la disciplina delle perdite fiscali dei soggetti IRES, contenuta nell'art. 84 del TUIR, è stata modificata ad opera dell'art. 23, comma 9, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, che ha introdotto, da un lato, il riporto illimitato nel tempo delle perdite fiscali e, dall'altro lato, un limite quantitativo di utilizzo delle perdite fiscali nel singolo esercizio.

Più nel dettaglio, tale riforma, sorta con la finalità di sostenere le imprese dalla crisi economica-finanziaria, ha di fatto eliminato il previgente limite quinquennale, sostituendolo con un nuovo limite quantitativo, che consente, dunque, al contribuente di portare in deduzione la perdita nella misura dell'80 per cento del reddito imponibile di ciascun periodo di imposta e per l'intero importo che trova capienza nel reddito conseguito.

Ebbene, l'eliminazione del limite temporale al riporto delle perdite fiscali assume certamente una connotazione premiale per il contribuente, che, in un contesto di perdurante crisi economica, ha la possibilità di compensare le proprie perdite pregresse in tempi più lunghi.

Lo stesso non può dirsi per la limitazione dell'80 per cento<sup>116</sup>.

Invero, quest'ultima, se da un lato, garantisce all'Erario la sistematicità del gettito, assicurato, dunque, anche in presenza di perdite riportate a nuovo, dall'altro lato, produce un effetto

---

<sup>116</sup> M. Leo, *Le mosse giuste per il reddito di impresa*, in *Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2021.

finanziario negativo per il contribuente, per il quale si allungano i tempi di assorbimento delle perdite stesse.

Sarebbe pertanto opportuna una rivisitazione della disciplina in discorso, tesa ad eliminare la predetta limitazione quantitativa. Inoltre, sempre al fine di favorire la ripresa delle imprese, sarebbe particolarmente efficace consentire eventualmente alle stesse la riportabilità all'indietro delle perdite. In tal modo, le imprese avrebbero la possibilità di monetizzare subito perdite pregresse, compensandole con utili di esercizi pregressi.

In tale prospettiva, il *Coronavirus aid, relief, and economic security act*<sup>117</sup> può rappresentare un significativo punto di riferimento dal quale attingere.

Il c.d. *carry back* delle perdite è presente altresì in Germania ed in Francia, ove è possibile utilizzare la perdita rispettivamente nel primo e sino al terzo periodo anteriore a quello di formazio. L'attesa riforma del sistema fiscale sembra dunque l'occasione giusta per apportare correttivi alla disciplina della riportabilità delle perdite fiscali.

### **17.3 L'auspicabile abrogazione dell'IRAP e la necessaria introduzione di nuove forme di prelievo**

I recenti interventi normativi adottati dal Governo per contenere gli effetti della pandemia offrono l'occasione per riflettere sulla necessaria riforma dell'Irap, che da tempo ha perso la sua impostazione teorica originaria.

Invero, il progetto di ristrutturazione del sistema di prelievo fiscale dovrebbe essere altresì accompagnato da una graduale e progressiva soppressione dell'Irap, da cui deriverebbero senza dubbio vantaggi, anche in termini di semplificazione, per i contribuenti.

Innanzitutto, giova premettere che l'imposta sulle attività produttive (Irap), introdotta dal D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 al duplice scopo di attribuire alle regioni mezzi propri di finanziamento e di ridurre l'onere tributario sulle attività, trae origine dall'esigenza di semplificare il sistema fiscale all'epoca vigente, accentrato e caratterizzato da un gran numero di tributi.

Difatti, l'Irap ha sostituito quattro tributi, ossia l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, l'imposta locale sui redditi ILOR, l'imposta comunale sulle arti e professioni, la tassa sulla concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita iva, nonché taluni contributi, quale quello per il servizio sanitario nazionale.

Come noto, l'Irap, ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo, trova il suo presupposto impositivo nell'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata, diretta alla produzione e allo scambio di beni o servizi, con la conseguenza che, sono soggetti passivi del tributo, ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 446 del 1997, i soggetti che esercitano tali attività.

---

<sup>117</sup>Trattasi di un provvedimento introdotto negli Stati Uniti, teso a far fronte alle conseguenze economiche derivanti dalla pandemia di Covid- 19. Per quanto qui di interesse, il *CARES Act*, ha eliminato temporaneamente le attuali limitazioni vigenti nel diritto americano in materia di perdite fiscali e, di conseguenza, ha consentito ad un'impresa di dedurre interamente del reddito imponibile una perdita fiscale operativa. Inoltre, il *CARES Act* ha introdotto la possibilità di riportare indietro ("*carry-back*") fino a 5 anni le perdite fiscali operative generate nel 2018, 2019 e nel 2020.

Dunque, stante il tenore letterale della norma, il tributo diviene applicabile a fronte dell'esercizio abituale non di una qualunque attività produttiva di beni e servizi, ma di un'attività "autonomamente organizzata", svolta, indipendentemente dalla finalità lucrativa o dall'economicità dell'attività stessa, tanto da imprenditori, quanto da enti non commerciali o da pubbliche amministrazioni. L'introduzione di una siffatta imposta, che colpisce la sola potenzialità economica espressa dall'organizzazione produttiva, ha suscitato da sempre dubbi di legittimità costituzionale, in relazione alla nozione stessa di capacità contributiva, richiesta dall'art. 53 Cost.

Tuttavia, è noto che le critiche mosse alla costituzionalità dell'imposta in discorso non sono state condivise dalla Corte Costituzionale, la quale ha escluso la violazione del principio di capacità contributiva, affermando che il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate *"non è altro che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva che viene, mediante l'Irap, assoggettata ad imposizione ancor prima che sia distribuita al fine di remunerare i diversi fattori della produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori"*<sup>118</sup>. L'imposta, dunque, ha carattere reale, in quanto non colpisce il reddito, ma un fatto economico espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, quale organizzatore, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta.

Proprio le caratteristiche di tale tributo spingono a riflettere sul suo possibile superamento, giustificabile, da un lato, dall'esigenza di superare le ambivalenze derivanti dal suo presupposto impositivo, dall'altro lato, dall'esigenza di semplificarne il sistema degli adempimenti dichiarativi.

A ciò, si aggiunge altresì la considerazione secondo cui il tributo in discorso ha oramai perso la sua impostazione originaria, soprattutto a seguito delle successive modifiche che si sono susseguite nel tempo, tra le quali, si ricorda, l'introduzione della regola che sancisce la deducibilità integrale del costo per il personale dipendente a tempo indeterminato. Difatti, a seguito di tali interventi, l'Irap si è tramutata in una sorta di addizionale sul lavoro autonomo e sul reddito di impresa, svuotandosi quasi completamente del suo significato.

Inoltre, tale valutazione si rende opportuna anche alla luce della misura emergenziale introdotta, in materia Irap, dal Decreto Rilancio, la quale determinerà per tutto il 2020 una discriminazione tanto quantitativa, in favore di quei soggetti aventi un ricavo superiore ai 250 milioni di euro, quanto qualitativa, dovuta alla presunta maggiore capacità contributiva dei soggetti esclusi dallo sconto.

Dunque, è l'ora di iniziare a riflettere su una graduale soppressione dell'Irap, il cui gettito dovrebbe essere compensato per il tramite di nuove forme di prelievo, idonee a soddisfare le esigenze di finanza pubblica.

Non sono condivise le proposte tese a sopprimere l'Irap e a recuperarne il gettito attraverso un aumento dell'Ires, ovvero per mezzo di addizionali all'Irpef o all'Ires. Difatti, ciò

---

<sup>118</sup> Corte Cost., 21 maggio 2001, n. 156.

determinerebbe il venir meno della autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni, con l'effetto di dover pensare e creare un nuovo sistema di finanziamento delle stesse<sup>119</sup>.

Difatti, considerato che il gettito dell'IRAP è destinato a finanziare larga parte della spesa sanitaria delle singole regioni e che la sua eventuale soppressione determinerebbe un elemento di incertezza, sarebbe necessario rimodulare il prelievo attraverso la previsione di nuovi meccanismi impositivi, atti a garantire comunque la copertura delle spese sanitarie a livello regionale.

Condivisibili sono le proposte tese all'introduzione di una nuova forma di prelievo, avente una base imponibile più estesa, idealmente costituita da tutti i redditi, e con aliquota più bassa rispetto a quella ad oggi vigente<sup>120</sup>. Interessante è altresì la proposta recentemente annunciata da un gruppo di lavoro della Fondazione Astrid e contenuta all'interno di un *paper* intitolato "Proposte per una riforma fiscale sostenibile". Tale gruppo di studio propone di istituire un nuovo tributo/contributo, il c.d. Contributo di Solidarietà, la cui finalità sarebbe quella di finanziare tutto il *welfare* e non solo la sanità, come l'Irap, e cioè sia la fiscalizzazione dei contributi previdenziali, sia l'assistenza sociale.

Dunque, rispetto all'Irap, la proposta del Contributo di Solidarietà amplierebbe la base imponibile del nuovo tributo, non limitandosi ai redditi prodotti, ma ampliandola ai redditi di impresa, di lavoro autonomo, ai salari e agli stipendi, ai redditi di capitale (interessi e dividendi), alle plusvalenze, ai canoni di affitto, ai diritti d'autore, alle vincite al giuoco, ai redditi forfettari, dei produttori agricoli e del lavoro autonomo occasionale. Ebbene, tale tributo avrebbe un presupposto impositivo completamente diverso da quello dell'Irap: dal reddito prodotto si passerebbe al reddito entrata.

Un ulteriore aspetto positivo del Contributo di Solidarietà sarebbe quello per cui una sua parte potrebbe essere erariale, ad aliquota unica nazionale, ed un'altra parte regionale, destinata, dunque, a finanziare la sanità e l'assistenza, e con aliquota variabile, di modo da garantire autonomia alle regioni.

#### **17.4 Le ulteriori modifiche alla disciplina di deducibilità delle spese**

Ad oggi, il nostro sistema prevede una molteplicità di limitazioni alla deducibilità di talune spese.

Come anticipato all'esordio di tale documento, è vero che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva, ma tale discrezionalità non si traduce in un potere altrettanto esteso nell'individuazione dei singoli elementi che corrono alla formazione della base imponibile<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Nella sentenza n. 21 del 2005 la Corte Costituzionale "da un lato ha affermato che la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi rientra nella discrezionalità del legislatore (sempre che sia sostenuta da non irragionevoli motivi di politica redistributiva), ha poi però chiaramente precisato, dall'altro, che l'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote IRAP per i settori bancario, finanziario e assicurativo risultava giustificato dalla specifica esigenza di neutralizzare il minore impatto dell'allora nuovo tributo proprio sui suddetti settori: è pertanto all'interno della considerazione di una revisione di sistema che si è sviluppata la verifica della non arbitrarietà della misura dell'imposizione".

<sup>120</sup> Cfr. Assonime, *Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita*, 5 marzo 2020.

<sup>121</sup> Corte Cost., 7 novembre 2017, n. 269.

Certamente, il legislatore può prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa, ma forme di deducibilità parziale o forfetaria si devono giustificare in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione.

Fuori da queste ipotesi le deroghe stentano a trovare adeguata ragione giustificatrice: alla mera esigenza di gettito, in particolare, *“il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti”*<sup>122</sup>.

A tal proposito, viene in rilievo l'attuale quadro normativo che prevede una ingiustificata disparità di trattamento tra gli immobili delle imprese e quelli detenuti da esercenti arti o professioni. Per questi ultimi, infatti, qualora gli immobili siano costruiti o acquistati dal 1° gennaio 2010, è prevista l'indeducibilità delle quote di ammortamento, a fronte, tuttavia, della non rilevanza fiscale di eventuali plusvalenze/minusvalenze da alienazione<sup>123</sup>.

Al contrario, per gli immobili strumentali delle imprese è prevista la deducibilità delle quote di ammortamento, ai sensi e nei limiti dell'art. 102 del TUIR.

Tale difformità di trattamento, dunque, si pone in contrasto con i precetti costituzionali e, per tale ragione, dovrebbe essere eliminata.

## **18. Gli auspicabili interventi modificativi della disciplina dell'imposta sulle successioni e donazioni**

Ad una graduale riduzione delle aliquote IRPEF dovrebbe corrispondere un graduale rialzo dell'imposta di successione e donazione, ad oggi, caratterizzata da aliquote molto basse e da franchigie molto alte. Questa è anche la ragione per cui il gettito dell'imposta è piuttosto modesto. Invero, secondo i dati dell'OCSE, il gettito derivante dall'imposta sulle successioni e donazioni è pari a 820 milioni di euro (2018), ovvero lo 0,05% del PIL (e lo 0,11% delle entrate totali). Trattasi di una cifra molto lontana da quella incassata negli altri Paesi europei. In Francia, per esempio, nel 2018, il gettito dell'imposta su successioni e donazioni è stato pari a 14,3 miliardi di euro, cioè lo 0,61 % del PIL; a quota 0,20-0,25% del PIL troviamo, invece, la Germania (6,8 miliardi), il Regno Unito (5,9 miliardi al cambio del 2018) e la Spagna (2,7 miliardi), tutti Paesi che riescono a incassare quasi cinque volte l'Italia (sempre in rapporto alle dimensioni dell'economia)<sup>124</sup>.

Questa differenza di gettito rispetto agli altri Paesi europei dipende sostanzialmente dalla diversa struttura dell'imposta di successione e donazione italiana.

Come si ricorderà, infatti, l'aliquota applicabile ai trasferimenti di beni e diritti *mortis causa* e *inter vivos* è pari al: *i)* 4%, per l'erede e il coniuge, il figlio e gli altri parenti in linea retta, con franchigia fino ad 1 milione di euro; *ii)* 6% per le successioni e donazioni a favore di fratelli e sorelle, con una franchigia di 100.000 euro; *iii)* 6% per gli affini in linea retta e per gli affini in

---

<sup>122</sup> Corte Cost., 4 dicembre 2020, n. 262.

<sup>123</sup> Cfr. L. Lovecchio, *Dalla Consulta uno stop alle troppe spese indeducibili*, in *Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2021.

<sup>124</sup> E. Frattola – G. Galli, *Pro e contro dell'imposta su successioni e donazioni*, in *OCPI*, 5 febbraio 2020.

linea collaterale fino al terzo grado, ma senza franchigia; *iiii*) 8% per tutti gli altri soggetti, senza alcuna franchigia.

Essendo previste franchigie notevolmente favorevoli per il coniuge, i figli e gli altri discendenti in linea retta, accade, dunque, molto frequentemente che la soglia di esenzione non venga superata e che, di conseguenza, l'imposta di successione e donazione non venga versata. Occorrerebbe, pertanto, procedere ad una rivisitazione delle aliquote e delle relative franchigie, tendendo ben presente la struttura dell'imposta adottata negli altri Paesi europei. Inoltre, è bene segnalare che, allo stato attuale, nonostante i numerosi casi di doppia imposizione sulle successioni e donazioni transnazionali, il numero di Convenzioni fiscali concluse dall'Italia sia alquanto residuo.

A tal proposito, giova ricordare che il d.lgs. n. 346/90 assoggetta a tassazione tutti i beni trasferiti, compresi quelli situati all'estero, allorché il *de cuius*/donante sia residente in Italia al momento del decesso/della donazione (indipendentemente dalla sua cittadinanza), limitando invece l'imposta ai beni esistenti in Italia, nel caso in cui il dante causa risieda all'estero. Alcun rilievo è dato alla residenza del beneficiario della successione/donazione.

La combinazione di tali criteri di territorialità con quelli previsti dagli ordinamenti esteri può portare a casi di doppia imposizione ove, ad esempio, lo Stato estero, nel quale è situato il bene oggetto di successione/donazione, applichi il principio della *lex rei sitae* (es. Regno Unito), oppure - preveda una tassazione su base mondiale qualora l'erede/donatario sia residente in tale Paese estero (es. Francia e Germania).

Di conseguenza, atteso che solo sette<sup>125</sup> sono i Trattati attualmente in vigore, è auspicabile che l'Italia si adoperi affinché stipuli nuove Convenzioni a cui ricorrere per porre fine a fattispecie di doppia imposizione.

Ciò posto, nell'ambito della disciplina dell'imposta in parola non mancano difficoltà interpretative legate al susseguirsi degli interventi normativi, difficoltà che, una volta per tutte, andrebbero risolte a livello legislativo. Il riferimento è all'istituto del coacervo, introdotto dal legislatore del d.p.r. n. 637 del 1972 per evidenti fini antielusivi: essendo stata l'imposta di successione e donazione organizzata con un sistema di aliquote progressive applicabili a scaglioni di valore imponibile, se non fosse stata dettata la norma sul coacervo sarebbe stato facile eludere l'imposta (e la sua progressività) frazionando il patrimonio in una pluralità di donazioni.

Ad oggi, come noto, la progressività dell'imposta è venuta meno e la giurisprudenza della Corte di Cassazione pare ribadire, da un lato, la vigenza del coacervo *donatum-donatum*<sup>126</sup> e, dall'altro lato, l'abrogazione del coacervo *donatum-relictum*<sup>127</sup>.

Ora, se la *ratio* del coacervo tra donazioni è quella di tutelare la franchigia dall'elusione, non è chiara la ragione per la quale un'identica *ratio* non debba essere ravvisata in una trasmissione ereditaria preceduta da una donazione. È pertanto necessario che sul punto faccia chiarezza il legislatore.

---

<sup>125</sup> I Trattati attualmente in vigore sono i seguenti: Italia – Stati Uniti, Italia – Francia, Italia - Svezia, Italia – Grecia, Italia – Danimarca, Italia – Israele, Italia – Regno Unito. Per un approfondimento si rinvia a R. Barone, *Convenzioni limitate per le successioni e donazioni internazionali*, in *Eutekne*, 2 dicembre 2020.

<sup>126</sup> Cass. sez. trib., 19 gennaio 2021, n. 727.

<sup>127</sup> Cass. sez. trib., 6 dicembre 2017, n. 24940; Cass. sez. trib., 16 dicembre 2016, n. 26050.

Dubbi interpretativi sussistono anche in relazione alla rilevanza impositiva delle c.d. liberalità indirette o “informali” di cui all’art. 56-*bis* del d.lgs. n. 346/1990.

In particolare, le questioni che andrebbero risolte una volta per tutte concernano sia le condizioni che devono sussistere per la tassazione (visto che accade spesso che - ad avviso dell’Agenzia delle entrate – tali attribuzioni a titolo gratuito debbano essere ricomprese nel presupposto applicativo dell’imposta di successione e donazione) sia il coordinamento tra la vecchia disciplina e quella attualmente vigente.

Come noto, l’art. 56-*bis* ammette la possibilità, per l’Amministrazione finanziaria, di accertare l’esistenza di tali liberalità (diverse dalle donazioni), ove l’attribuzione patrimoniale gratuita emerga nel corso di un’attività di controllo delle imposte sui redditi a seguito di dichiarazioni rese dall’interessato. È altresì noto che, per le fattispecie imponibili ex art. 56-*bis*, comma 1, del TUS, l’aliquota applicabile sarebbe quella del 7% per la parte eccedente la franchigia di lire 350 milioni. Tuttavia, la norma attuale rinvia al d.lgs. n. 346 del 1990 nei limiti della “compatibilità”, ponendo le premesse per sostenere che aliquota e franchigia precedenti risultino ormai incompatibili.

Ebbene, poiché le aliquote e le franchigie della nuova imposta sono stabilite (dal d.l. n. 262 del 2006 e autonomamente rispetto al TUS) con riguardo a tutte le fattispecie imponibili e senza alcuna eccezione per le liberalità diverse dalle donazioni, può sostenersi l’autosufficienza della nuova disciplina nella determinazione della misura del prelievo e la prevalenza – per incompatibilità – sulla previsione del TUS anche con riguardo alle liberalità indirette. Sul tema non è mancato il contributo della giurisprudenza di legittimità, la quale ha precisato che, in relazione all’art. 56-*bis*, deve precedersi ad un’operazione interpretativa diversa da quella puramente letterale e ciò in considerazione della “*natura di rinvio “dinamico” e non “statico” attribuibile al richiamo, operato dalla disposizione in esame, alla disciplina delle aliquote e franchigie applicabili alle donazioni*”<sup>128</sup>.

Di conseguenza, la Corte di Cassazione ha confermato che, in presenza di liberalità “confessate” all’Amministrazione finanziaria a seguito di “dichiarazioni rese dall’interessato nell’ambito di procedimenti diretti all’accertamento di tributi”, l’aliquota da applicare è quella dell’8% (con le relative franchigie oggi esistenti). Invero, l’aliquota del 7% non esiste più e non sarebbe coerente mescolare tra loro aliquote e franchigie vecchie e nuove.

Al fine, dunque, di rimuovere ogni dubbio, sarebbe auspicabile che il legislatore intervenga di modo da rendere la disciplina contenuta nell’art. 56-*bis* coerente con quella attualmente vigente in materia di successione e donazione.

---

<sup>128</sup> Cass. sez. trib., 9 dicembre 2020, n. 28047.

## 18.1 Il passaggio generazionale delle aziende e l'imposizione successoria: dalla Consulta le indicazioni al legislatore per la revisione del (sospettato di incostituzionalità) vigente regime agevolativo

Con la sentenza n. 120 del 23 giugno 2020<sup>129</sup> la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 4-ter, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346<sup>130</sup> (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, d'ora in avanti "TUS"), come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, co. 1, e 29 Cost., dalla CTR dell'Emilia- Romagna con ordinanza n. 125 del 1° febbraio 2019. In particolare, la CTR dell'Emilia- Romagna dubitava, in riferimento agli artt. 3 e 29 Cost., della legittimità costituzionale del summenzionato art. 3, co. 4-ter, TUS, nella parte in cui non include tra i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni che non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni anche quelli a favore del coniuge del dante causa (l'estensione dell'agevolazione anche in favore del coniuge è entrata in vigore il 1° gennaio 2008, mentre il processo principale riguardava una successione aperta nel 2007). Ebbene, la Corte Costituzionale, in primo luogo, ha inquadrato sotto il profilo del contesto ordinamentale l'esenzione disposta dall'art. 3, co. 4-ter, TUS, analizzandone la *ratio* e sottolineandone la matrice di derivazione europea<sup>131</sup>, precisando nel contempo che le indicazioni promananti dal diritto comunitario erano ben diverse rispetto a quelle poi condensate nell'attuale formulazione del summenzionato articolo (che prevede un'esenzione

---

<sup>129</sup> Con nota di G. Corasaniti, *Il passaggio generazionale delle aziende e l'imposizione successoria: dalla Consulta le indicazioni al legislatore per la revisione del (sospettato di incostituzionalità) vigente regime agevolativo*, in *Riv. Giur. Cost.*, n. 3/2020, 1347 ss.

<sup>130</sup> Con la legge finanziaria del 27 dicembre 2006, n. 296, il Legislatore ha sottratto all'imposta sulle successioni e donazioni, con norma eccezionale di esenzione, «*I trasferimenti, effettuati anche tramite i patti di famiglia di cui agli articoli 768-bis e seguenti del codice civile a favore dei discendenti e del coniuge, di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni non sono soggetti all'imposta*», aggiungendo il comma 4-ter all'art. 3, TUS. L'esenzione è stata estesa anche al coniuge, per effetto dell'art. 1, co. 31, della L. n. 244 del 2007. Con riguardo ai limiti e alle condizioni richieste per l'applicazione della esenzione in esame, è previsto che «*In caso di quote sociali e azioni di soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, il beneficio spetta limitatamente alle partecipazioni mediante le quali è acquisito o integrato il controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile. Il beneficio si applica a condizione che gli aventi causa proseguano l'esercizio dell'attività d'impresa o detengano il controllo per un periodo non inferiore a cinque anni dalla data del trasferimento, rendendo, contestualmente alla presentazione della dichiarazione di successione o all'atto di donazione, apposita dichiarazione in tal senso*»; il mancato rispetto dei predetti limiti e condizioni comporta l'automatico decadimento dal beneficio e la contestuale irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 13, D.lgs. n. 471 del 1997.

<sup>131</sup> La Consulta richiama la nota Raccomandazione 94/1069/CE della Commissione europea sulla successione nelle piccole e medie imprese, adottata il 7 dicembre 1994 (cui ha fatto seguito la Comunicazione 98/C 93/02 della Commissione relativa alla trasmissione delle piccole e medie imprese, adottata il 27 marzo 1998). In dottrina, G. Gaffuri, *L'imposta sulle successioni e donazioni*, Padova 2008, 498 ss.; G. Marongiu, *La riforma dell'imposta sulle successioni e donazioni*, in *Dir. prat. trib.*, 2000, 11284 ss.; M. Basilavecchia, *Le implicazioni fiscali delle attribuzioni tra familiari. Le implicazioni del patto di famiglia. Aspetti sistematici*, in *Quaderni della Fondazione italiana per il notariato*, Milano 2006, 194; D. Stevanato, *L'agevolazione delle trasmissioni di impresa nel diritto successorio*, in *Dialoghi trib.*, 2007, 4, 588 ss.; V. Mastroiacovo, *Non è soggetto ad imposizione il passaggio generazione dell'impresa*, in *Corr. trib.*, 2008, 325 ss.

totale dall'imposizione successoria), in quanto la Raccomandazione 94/1069/CE si limitava ad invitare gli Stati membri a "ridurre" i tributi sugli attivi strettamente legati all'esercizio dell'impresa in caso di trasferimento tramite donazione o successione ereditaria, in particolare le imposte di successione, di donazione e di registro, ammettendo l'unica possibilità di introdurre un'esenzione solo con riferimento al pagamento degli interessi dovuti in caso di dilazione di pagamento dei tributi stessi<sup>132</sup>. Nel proseguo del proprio ragionamento, la Consulta ha poi opportunamente ricondotto l'esenzione in parola nel comparto delle agevolazioni propriamente tali, non presentando questa alcun carattere strutturale, come peraltro confermato anche dalla sua natura opzionale. Essa, infatti, dispone un'esenzione a fronte di una riconosciuta capacità contributiva, essendo l'imposizione delle successioni e donazioni «giustificata dall'arricchimento dell'erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte versate a suo tempo dal dante causa»<sup>133</sup>.

Nel pensiero della Consulta l'esenzione in discorso mira ad agevolare – attraverso l'eliminazione dell'onere fiscale correlato al trasferimento per successione o donazione – la continuità generazionale dell'impresa nell'ambito dei discendenti della famiglia in occasione della successione *mortis causa*, rispetto alla quale il trasferimento a seguito di donazione può rappresentare una vicenda sostanzialmente anticipatoria<sup>134</sup>. Con specifico riferimento all'art. 29 Cost., la Consulta ha affermato che l'art. 3, co. 4-ter, TUS, avendo quale finalità primaria quella di agevolare la continuità della gestione familiare di un'impresa, risulta eccedente rispetto alla protezione offerta dai «principali precetti costituzionali (artt. da 29 a 31 Cost.) posti a tutela della famiglia e, in particolare, delle situazioni di potenziale fragilità in essa ravvisabili». A tal riguardo, secondo la Consulta, in ipotesi, solo in particolari casi, come ad esempio quello dell'impresa familiare, dove è prevalente l'aspetto del lavoro del titolare e dei suoi familiari (sovente anche rispetto a quello del capitale), una connessione è semmai ipotizzabile al fine di giustificare l'applicazione di un'agevolazione fiscale di così ampio spettro

---

<sup>132</sup> Nel dettaglio, l'art. 6 della Raccomandazione 94/1069/CE così stabilisce: «E' opportuno assicurare la sopravvivenza dell'impresa con un'adeguata disciplina fiscale della successione ereditaria e della donazione. A tal fine, gli Stati membri sono invitati ad adottare una o più delle seguenti misure: a) ridurre, purché l'attività dell'impresa prosegua in modo effettivo per un certo periodo minimo, i tributi sugli attivi strettamente legati all'esercizio dell'impresa in caso di trasferimento tramite donazione o successione ereditaria, in particolare le imposte di successione, di donazione e di registro; b) offrire agli eredi la possibilità di scagionare o di dilazionare il pagamento delle imposte sulla donazione o sulla successione ereditaria, a condizione che essi proseguano l'attività dell'impresa nonché accordare esenzioni dal pagamento degli interessi; c) provvedere affinché la valutazione fiscale dell'impresa possa tener conto dell'andamento del suo valore nei mesi successivi al decesso dell'imprenditore».

<sup>133</sup> Cfr. Corte Cost., 13 marzo 2020, n. 54. In tale pronuncia, la Consulta sottolinea come la riforma del 2007 che ha portato all'introduzione dell'esenzione di cui all'art. 3, co. 4-ter, TUS, non nutra alcuna ambizione di qualificarsi come attuativa della tutela costituzionale della famiglia: nessuno specifico riferimento a tale valore viene mai evocato; si rimarcano piuttosto altre e più generiche finalità, come quelle della semplificazione e del rilancio dell'economia.

<sup>134</sup> Ciò trova ulteriore conferma nei lavori preparatori, da cui emerge che il legislatore, in presenza della garanzia di prosecuzione dell'attività dell'azienda da padre a figlio, ha adottato la scelta di escludere l'imposizione, «al fine di facilitare il passaggio generazionale delle imprese a carattere familiare, che costituiscono (...) una delle componenti essenziali della struttura produttiva del Paese» (relazione della VI Commissione permanente presso la Camera dei deputati sul disegno di legge recante la legge finanziaria per il 2007).

come quella contenuta nell'art. 3, co.4-ter, TUS, ma non certo nella generalizzazione disposta da tale disposizione.

Ciò che però viene in rilievo dalla lettura della sentenza in esame – che, invero, presenta alcuni indubbi aspetti di interesse sotto il profilo della “costruzione” della sentenza stessa<sup>135</sup> - sono le ulteriori considerazioni che il Giudice delle leggi svolge, tentando di individuare una possibile finalità grazie alla quale inquadrare più favorevolmente l'agevolazione in esame, con riferimento ad un altro riferimento costituzionale –mai richiamato nell'ordinanza di rimessione ossia l'art. 41 Cost. In questa prospettiva – quasi in funzione di monito nei confronti del Legislatore – la Corte Costituzionale, ripercorrendo la storia dell'agevolazione in esame sin dalla sua introduzione all'indomani della pubblicazione della Raccomandazione 94/1069/CE del 7 dicembre 1994, non si sottrae dal formulare alcune riflessioni di carattere “costituzionale”, nella misura in cui afferma limpidamente che «l'esenzione di cui all'art. 3, co. 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 viene accordata prescindendo da qualsiasi considerazione delle dimensioni dell'impresa, di particolari congiunture economiche sfavorevoli o di indici dai quali sia desumibile la difficoltà dei successori nel corrispondere l'imposta (...) risulta in concreto eccessivo che anche trasferimenti di grandi aziende, di rami di esse o di quote di società, che possono valere centinaia di milioni o addirittura diversi miliardi di euro, vengano interamente esentati dall'imposta, anche quando i beneficiari sarebbero pienamente in grado di assolvere l'onere fiscale»<sup>136</sup>. Ed è centrale, al riguardo, la considerazione da essa fatta che, con riguardo alle finalità sociali, l'agevolazione fiscale favorisce «una concentrazione della ricchezza che prescinde da una ragionevole approssimazione al merito e alle capacità individuali, ostacolando così la mobilità socioeconomica e l'uguaglianza delle opportunità di partecipazione sociale. In altre parole, la Consulta, sulla base delle sopra riportate argomentazioni e “sovvertendo” le finalità protezionistiche del passaggio generazionale delle imprese cui tende l'art. 3, co. 4-ter, TUS, sembra porre l'accento sulla correlazione che dovrebbe intercorrere tra l'agevolazione in discorso e le difficoltà economiche dei successori dell'imprenditore di corrispondere l'imposta, riconducendo, dunque, l'agevolazione entro

---

<sup>135</sup> Si tratta di una sentenza veramente peculiare in cui la Consulta, in un primo momento, sembra voler percorrere la via dell'autorimessione per violazione degli artt. 3, 29 e 41 Cost., e, quindi, una conseguente dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, co. 4-ter, TUS, salvo poi, nella parte conclusiva, abbandonare tale via e dichiarare infondata la specifica questione di costituzionalità dell'art. 3, co. 4-ter, TUS, cambiando dunque repentinamente il verso della sentenza stessa e andando a ragionare su profili completamente diversi rispetto a quelli affrontati nella prima parte della motivazione. In tal senso F. Gallo, *Imposte successorie e donazioni, dalla Consulta un'autoremissione solo paventata*, in *Il Sole24Ore* del 22 luglio 2020, 25.

<sup>136</sup> Proprio per sottolineare come l'agevolazione di cui all'art. 3, co. 4-ter, TUS, per come strutturata, risulti eccedente rispetto agli ambiti di operatività, non solo degli artt. 3 e 29 Cost., ma anche dell'art. 41 Cost., in quanto applicabile *tout court* a prescindere dalla ricorrenza di alcune puntuali condizioni, la Consulta ricorda che regimi tributari agevolativi volti a tutelare specifici assetti imprenditoriali della piccola e media impresa in vista della continuità dell'attività economica erano peraltro già stati previsti – al ricorrere però di determinate condizioni – nell'art. 25 del d.lgs. n. 346 del 1990 con riguardo agli immobili adibiti all'esercizio dell'impresa nell'ambito di un'impresa artigiana familiare (comma 4) e ai fondi rustici devoluti a coltivatori diretti in ambito familiare (co. 3), cui si era aggiunta la peculiare disciplina agevolativa finalizzata a «favorire la continuità dell'impresa agricola» nel caso di successione o donazione a beneficio di discendenti entro il terzo grado aventi i requisiti dei cosiddetti giovani agricoltori (art. 14 della legge 15 dicembre 1998, n. 441, recante «Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura», e successive modificazioni).

questi limiti; solo in tal caso, quest'ultima risulterebbe coerente rispetto alle finalità perseguite. Per tali ragioni, secondo la Corte Costituzionale, l'esenzione in discorso, per come strutturata, appare «in parte disallineata rispetto alla finalità, in sé certamente meritevole di tutela, di garantire la sopravvivenza dell'impresa e quindi di evitare la dissipazione dell'universo dei valori sociali ad essa indubbiamente riferibili, che derivano dalla sua capacità, in varie forme e modi, di promuovere l'utilità sociale». In questa prospettiva, per ulteriormente rafforzare il proprio *iter* argomentativo, viene richiamata una sentenza del 17 dicembre 2014 del Tribunale costituzionale tedesco, il quale, investito della questione su rinvio della Corte federale delle finanze, ha dichiarato incompatibile con il principio di eguaglianza l'agevolazione fiscale (analoga a quella italiana) prevista dalla normativa tedesca in tema di imposte sulle successioni e sulle donazioni (parr. 13°, 13 b e 19, comma 1, della legge tedesca in materia di imposizione successoria) in occasione del passaggio del patrimonio aziendale per successione *mortis causa*, ritenendola sproporzionata nella parte in cui, estendendosi oltre l'ambito delle piccole e medie imprese, prescinde da ogni verifica delle effettive esigenze delle imprese agevolate<sup>137</sup>.

Nel merito, le disposizioni tedesche sono state ritenute incostituzionali per il fatto di prevedere una generalizzata e non proporzionata esclusione dal prelievo in relazione ai patrimoni aziendali e alle partecipazioni societarie<sup>138</sup>. Secondo il Tribunale costituzionale tedesco, difatti, devono considerarsi giustificate le misure agevolative rivolte alle partecipazioni sociali in società di persone, così come in società agricole o dedite alla silvicoltura, perché in questi casi, per lo più riferibili a imprese familiari, è evidente la centralità dell'apporto imprenditoriale da parte delle persone fisiche. Pur perseguendo finalità di semplificazione, non può, invece, considerarsi legittima una agevolazione destinata a tutte le imprese con meno di venti addetti, perché questo significherebbe esentare dal prelievo il novanta per cento delle fattispecie, con ciò ribaltando il rapporto tra regola (imposizione) ed eccezione (esenzione)<sup>139</sup>. Ad ogni modo, il richiamo di una sentenza del Tribunale costituzionale tedesco da parte della Corte Costituzionale assume pregnante significatività nella misura in cui denota la limpida volontà di tale Consesso di guardare con sempre maggior

---

<sup>137</sup> A seguito della pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco sono state apportate delle modifiche alle sezioni 13-17 "*Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz*" (ErbStG), a seguito delle quali: *i*) l'85% del patrimonio aziendale ereditato è esente da imposta se il suo valore è minore di 26 milioni di euro e l'erede si impegna a portare avanti l'impresa a lungo termine, garantendo la salvaguardia dei posti di lavoro (si veda il nuovo § 13a ErbStG). Se il valore del patrimonio aziendale è superiore a 26 milioni di euro, l'esenzione si riduce progressivamente. Qualora il patrimonio aziendale superi i 90 milioni di euro non trova applicazione alcuna esenzione; *ii*) nel caso in cui l'importo a carico dell'erede a causa dell'imposta di successione risulti per quest'ultimo particolarmente elevato è possibile dilazionarne il pagamento per un massimo di 10 anni, in base alla nuova formulazione del § 28 II ErbStG. Se il patrimonio aziendale ereditato supera i 26 milioni di euro si deve verificare caso per caso se una dilazione sia o meno giustificata (§ 28a ErbStG come da modifiche).

<sup>138</sup> Il Tribunale costituzionale precisa che una disposizione agevolativa deve considerarsi incostituzionale quando risulti applicabile a casi che non si intendevano favorire e che non rispettino il principio di uguaglianza. Pur potendo il legislatore perseguire, attraverso disposizioni tributarie, anche finalità extrafiscali, la previsione di agevolazioni e discriminazioni deve comunque rispettare il criterio di ragionevolezza.

<sup>139</sup> Cfr. P. de Capitani di Vimercate, *Sulla (il)legittimità costituzionale delle disposizioni agevolative in materia di trasferimenti di aziende e partecipazioni sociali a titolo gratuito e per successione*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2014, 4, 1441 ss.

interesse alle pronunce adottate in altri Stati a fini di coordinamento europeo<sup>140</sup>, soprattutto in un comparto, quale quello afferente al tributo successorio, connotato ancora da evidenti disallineamenti fra le discipline tributarie degli Stati membri<sup>141</sup>.

Smarcate dunque le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 4-ter, TUS, rispetto agli artt. 3 e 29 Cost., in quanto si è «al cospetto di fattispecie rispetto alle quali il legislatore ha discrezionalmente individuato la platea dei soggetti beneficiari della riduzione dell'imposta in considerazione delle specifiche peculiarità che le caratterizzano»<sup>142</sup>, la Consulta ne ha invero sollevati molti altri sulla legittimità costituzionale della vigente disciplina del tributo, formulando peraltro un preciso monito (nemmeno troppo velato) al Legislatore: l'esenzione in parola, per come strutturata, è disallineata rispetto alla finalità (in quanto non coincide sempre con un interesse riconducibile all'art. 41 Cost.) e sproporzionata nella parte in cui prescinde da ogni verifica delle effettive esigenze delle imprese agevolate, finendo di fatto per essere oltremodo decontestualizzata rispetto agli obiettivi che si poneva la Raccomandazione 94/1069/CE del 7 dicembre 1994, ossia agevolare i soli passaggi generazionali delle piccole e medie imprese. A ben vedere, la Consulta, con la sentenza in esame, giunge ad una soluzione che, in effetti, sebbene in astratto condivisibile con riferimento a taluni puntuali passaggi in cui viene esaminata in chiave generale l'esenzione in discorso<sup>143</sup>, pare tuttavia opinabile nella misura in cui giunge a dichiarare infondata la specifica questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 4-ter, TUS, modificando però "in corsa"

---

<sup>140</sup> Ciò è dimostrato dalla pubblicazione sul sito della Corte Costituzionale di alcuni Studi e Ricerche di diritto comparato. Sul punto, cfr., *ex multis*, M. T. RÖRIG, *Le pronunce di incostituzionalità e di incompatibilità costituzionale nella giurisprudenza costituzionale tedesca e austriaca*, Corte Costituzionale – Servizio Studio – Area di diritto comparato, ottobre 2018.

<sup>141</sup> Ciò nonostante l'adozione in data 4 luglio 2012 del Regolamento (UE) n. 650/2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo.

<sup>142</sup> Come ha rammentato la Consulta con la sentenza n. 218 del 3 ottobre 2019, con riferimento alla natura eccezionale e derogatoria delle norme sulle agevolazioni tributarie, quest'ultima «*si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che, in nome del bilanciamento con altri principi costituzionali, prevedono, a fronte di una riconosciuta capacità contributiva (sentenza n. 159 del 1985), agevolazioni tributarie e, in questo contesto, ha affermato, in via generale, che norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la ratio dei benefici medesimi*» (sentenze nn. 242 del 2017, 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997 e 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009 e 10 del 1999). Come è stato osservato da attenta dottrina, «saremmo in presenza di un'esenzione *ad tempus*, con platea di beneficiari tassativamente individuata nel legittimo esercizio, da parte del legislatore, della discrezionalità che consente di trattare situazioni (presunte) disomogenee (discendenti e coniuge) in modo diverso». Cfr. E. De Mita, *La Corte salva il legislatore che corre ai ripari*, in *Il Sole 24 ore* del 21 luglio 2020, che ricorda anche come la Consulta abbia statuito (sentenza n. 54 del 2020) che non esiste un principio di necessaria parità di trattamento tra parenti e affini per fruire dell'esclusione dal pagamento dell'imposta prevista per le donazioni o liberalità tra vivi (art. 13, comma 2, legge n. 383/2001).

<sup>143</sup> In effetti, il regime dell'imposta sulle successioni e donazioni in Italia può essere considerato, nella comparazione con altri Paesi OCSE, come una sorta di paradiso fiscale. In questo senso si è espressa anche una recente analisi condotta dall'Osservatorio sui conti pubblici italiani (V. G. Galli, – E. Fattola, *Pro e contro dell'imposta di successione e donazione*, Osservatorio CPI, 5 febbraio 2020), secondo cui tale imposta è «tra le più basse in Europa, perché ha aliquote più basse e non progressive, franchigie più elevate e, quindi, gettito piuttosto modesto».

la motivazione della sentenza e approfondendo altri aspetti su cui evidentemente non era stata chiamata ad esprimersi dal giudice *a quo* in quanto non afferenti problematiche di carattere costituzionale ma, semmai, problematiche di carattere politico o politico – economico. Secondo un autorevole Autore<sup>144</sup>, dietro questa apparente contraddizione è ben riscontrabile un preciso intento monitorio della Consulta, diretto, da un lato, ad indicare al legislatore i punti deboli sul piano costituzionale del vigente regime dell'imposizione successoria e, dall'altro lato (e indirettamente), a sottolineare «l'importanza di un modello di tassazione che potrebbe divenire, soprattutto in una fase di ripartenza post-pandemia, uno dei punti rilancio di una possibile riforma fiscale». In effetti, come si nota, la Corte Costituzionale ha preferito assumere una posizione non troppo netta e, in parte, “innovativa” rispetto ad alcuni suoi precedenti in cui, invece, sollecitata a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale di talune disposizioni agevolative che non prevedevano un'applicazione generalizzata o, più correttamente, prevedevano un'applicazione ristretta ad una particolare categoria di contribuenti, piuttosto che pronunciarsi con sentenze additive, e, dunque, statuirne un ampliamento, ne ha invece sempre dichiarato l'incostituzionalità<sup>145</sup>, a differenza di quanto verificatosi con la sentenza n. 120 del 2020, in occasione della quale, evidentemente, la Consulta, non sentendosi di “demolire” l'agevolazione in esame intraprendendo la via dell'autorimessione, ha preferito indicare al legislatore i punti deboli sul piano costituzionale del vigente comparto del tributo successorio<sup>146</sup>.

Alla luce delle indicazioni contenute nella sentenza in commento, non sembra dunque peregrino prevedere che nell'immediato futuro il Legislatore tributario possa decidere di

---

<sup>144</sup> Cfr. F. Gallo, *Imposte successorie e donazioni, dalla Consulta un'autoremissione solo paventata*, cit.

<sup>145</sup> Cfr., *ex multis*, Corte Cost., 28 novembre 2003, n. 345, con cui ha stabilito che è «costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 5, del D.L. 23 gennaio 1993, n. 16 ("Disposizioni in materia di imposte sui redditi, sui trasferimenti di immobili di civile abitazione, di termini per la definizione agevolata delle situazioni e pendenze tributarie, per la soppressione della ritenuta sugli interessi, premi e altri frutti derivanti da depositi e conti correnti interbancari, nonché altre disposizioni tributarie"), convertito, con modificazioni, nella L. 24 marzo 1993, n. 75, nella parte in cui non applica agli immobili di interesse storico o artistico di cui all'art. 4 della L. 1° giugno 1939, n. 1089 ("Tutela delle cose di interesse storico o artistico"), ora art. 5 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1987, n. 352")»; Corte Cost., 10 maggio 1999, n. 154, con cui ha statuito che è «E' costituzionalmente illegittimo l'art. 19 della L. 6 marzo 1987, n.74, nella parte in cui non estende l'esenzione in essa prevista a tutti gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi al procedimento di separazione personale tra i coniugi; Corte Cost., 11 giugno 2003, n. 202, con cui ha statuito che è «costituzionalmente illegittimo l'art. 8, lettera b), della Tariffa, Parte prima, allegata al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nella parte in cui non esenta dall'imposta ivi prevista i provvedimenti emessi in applicazione dell'art. 148 del codice civile nell'ambito dei rapporti tra genitori e figli»

<sup>146</sup> Come sottolinea F. Gallo, *Imposte successorie e donazioni, dalla Consulta un'autoremissione solo paventata*, cit., la Corte, nell'esprimere un normale giudizio costituzionale per disparità di trattamento – ha sempre ragionato, infatti, in termini di “identità di situazione”, di “norma di agevolazione palesemente discriminatoria”, di “parificazione verso il basso” – non ha considerato che, nel caso in esame, con l'ampia motivazione che precede la parte conclusiva della sentenza ha già dato un “verso” alla pronuncia nel senso dell'illegittimità della disciplina delle agevolazioni in materia di imposta successoria. Di conseguenza, essa non avrebbe dovuto operare una “parificazione verso il basso”, ma solo – come ho detto – esprimere un giudizio di ricomprendibilità o meno dell'ipotesi non regolata nell'ambito della *ratio* dell'agevolazione. Il che, però, non è avvenuto, perché la Corte non ha ritenuto – non ha avuto il coraggio? – di seguire questa strada molto più impegnativa.

intervenire sull'ambito applicativo della fattispecie in esame, e, pertanto, di riequilibrare le finalità della agevolazione di cui all'art. 3, co. 4-ter, TUS, per renderle più coerenti anche rispetto all'art. 41 Cost. e quindi di ripristinare un'agevolazione che sia calibrata – come peraltro già previsto dalla Raccomandazione 94/1069/CE della Commissione europea sulla successione nelle piccole e medie imprese, adottata il 7 dicembre 1994 - rispetto al passaggio generazionale che interessa il mondo delle sole piccole e medie imprese.

In questa prospettiva potrebbero fungere da utile riferimento le considerazioni sviluppate dal Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza del 2014 – che hanno poi portato il Legislatore tedesco a modificare, con effetto dal 1° luglio 2016, le sezioni 13-17 “*Erbschaftsteuer-und Schenkungsteuergesetz*” (*ErbStG*) - e quindi prevedere una riduzione dell'imposizione, in luogo dell'attuale vigente totale esenzione, diversificata in ragione di particolari esigenze connesse a specifici settori produttivi - come ad esempio la conservazione del valore dell'azienda (costituita da una pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale<sup>147</sup> - ovvero di peculiari congiunture economiche sfavorevoli dalle quali sia desumibile la difficoltà dei successori nel corrispondere le imposte<sup>148</sup>.

In altri termini, nell'ottica di una (ormai ipotizzabile) modifica dell'art. 3, co. 4-ter, TUS, sarebbe opportuno strutturare l'agevolazione fiscale rimodulandone l'ambito applicativo in misura meno ampia e più rigorosa con riferimento alla conservazione dei posti di lavoro – come avvenuto in Germania con la riforma del 2016 -, indirizzandola, dunque, in modo precipuo alle aziende intese nella loro universalità e non ai singoli soggetti che le conducono; in questo modo, accentuando il carattere oggettivo dell'esenzione in discorso, si recupererebbe altresì il significato originario dell'agevolazione – individuato nella Raccomandazione 94/1069/CE – che era (e dovrebbe ancora essere) quello di evitare la cessazione dell'attività delle imprese a causa di difficoltà insormontabili inerenti alla successione.

Un'agevolazione fiscale, quindi, che solleva notevoli dubbi sulla sua non proporzionalità e sulla sua intrinseca irragionevolezza e alla quale, una modifica normativa nei termini sopra riportati, sarebbe in grado di (ri)attribuire una significativa centralità alle finalità extrafiscali che essa dovrebbe perseguire che, essendo precipuamente quelle di garantire la sopravvivenza delle

---

<sup>147</sup> Cfr. Corte Cost., 22 luglio 2010, n. 270; Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85.

<sup>148</sup> Significative sono le osservazioni critiche mosse a livello internazionale alla disposizione di cui all'art. 3, co. 4-ter, TUS. Sul punto, v. L. Eyraud, *Reforming Capital Taxation in Italy*, reperibile su [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1406.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1406.pdf), che contesta, tra gli altri profili della imposta di donazione e successione italiana, anche l'esenzione sui trasferimenti d'azienda e di partecipazioni. Secondo tale Autore «The merits of some exemptions are questionable. First, transfers of enterprises or controlling stakes in enterprises to descendants or spouses are exempt from the inheritance and gift tax, so long as the beneficiary continues the business activity for the next 5 years. This protects against the risk that a family business must be sold on death to pay the tax. But there is some evidence that such retention of SMEs may entrench inefficient management (Bloom, 2006). A better option may be to eliminate this exemption, but allow the tax to be paid in installments, over 5 or 10 years for instance (...)».

imprese stesse, dovrebbero essere – si ribadisce - indirizzate ad evitare ripercussioni negative sul tessuto economico in cui si inseriscono nonché sui loro creditori e lavoratori.

## 19. Le problematiche connesse alla tassazione dell'economia digitale

È noto come le problematiche connesse alla tassazione della *digital economy* si traducano nella necessità di individuare i criteri idonei a garantire una giusta ripartizione della potestà impositiva tra ordinamenti giuridici differenti. Il tema non è nuovo.

Stante l'incapacità dei sistemi tributari – nazionali ed internazionali – di assicurare la corretta ripartizione della potestà impositiva, la tassazione della *digital economy* pone problemi di particolare rilievo, la cui risoluzione è ostacolata sia dalla coesistenza di criteri di collegamento personale e reale all'imposizione, sia dall'attuazione – da parte delle grandi multinazionali operanti nel settore digitale – di schemi di pianificazione fiscale aggressiva volti a ridurre o, addirittura, ad azzerare, il carico fiscale che le stesse sarebbero normalmente tenute a sopportare. Quest'ultimo fenomeno ha di recente assunto dimensioni tali da suscitare preoccupazioni di particolare rilievo, anche (e soprattutto) a causa dell'intervenuta inadeguatezza dell'istituto della stabile organizzazione.

Tale concetto, di origine ormai risalente ed introdotto già all'interno dei primi Modelli di Convenzione contro le doppie imposizioni elaborati in seno alla Società delle Nazioni<sup>149</sup>, trova la sua primaria disciplina di riferimento nell'art. 5 del Modello di Convenzione OCSE, il quale, seppur sia stato oggetto di una recente revisione che ha condotto, nel 2017, alla pubblicazione di una sua nuova versione, non ha tuttavia introdotto alcuna disposizione volta ad "adeguare" l'istituto ai mutamenti generati dalla progressiva e inarrestabile digitalizzazione dell'economia<sup>150</sup>.

Un ulteriore tema che ha assunto progressivamente un rilievo fondamentale concerne il concetto di "creazione di valore", inteso quale criterio essenziale per verificare se un *business* di natura digitale sia capace di generare un'utilità (*rectius*, un valore) suscettibile di valutazione economica e, di conseguenza, tassabile.

A tal proposito, assume particolare importanza il noto documento pubblicato dall'OCSE il 18 marzo 2018, denominato "*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018*",

---

<sup>149</sup> L'origine della "stabile organizzazione" si rinviene, tradizionalmente, nell'ambito della legislazione tedesca del IX Secolo, ove il concetto di "*stehendes Gewerbe*" – inizialmente privo di rilievo tributario – si è progressivamente sviluppato sino ad assumere i caratteri tipici dell'istituto che attualmente conosciamo.

Per maggiori approfondimenti si veda A.A. Skaar, *Permanent establishment. Erosion of a tax treaty principle*, Deventer, 1991. Per quanto concerne il riconoscimento, a livello internazionale, del concetto in discorso, già nei primi Rapporti predisposti dal Comitato Fiscale della Società delle Nazioni si contemplò la possibilità di sottoporre a tassazione in un ordinamento diverso rispetto a quello di residenza, l'impresa che, nello Stato estero, fosse dotata di «a branch, an agency, an establishment, a stable commercial or industrial organisation or a permanent representative». Cfr. *League of Nations – Technical Experts to the Economic and Financial Committee, Double taxation and tax evasion report and resolutions submitted by the Technical Experts to the Financial Committee*, Ginevra, 1925, 29.

<sup>150</sup> La più recente versione del Modello di Convenzione OCSE, volta ad "aggiornare" il precedente Modello del 2014, è la seguente: OECD (2017), *Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)*, OECD Publishing. Sul punto si segnala che, sebbene verso la fine degli anni Novanta il (solo) Commentario all'art. 5 del Modello di Convenzione OCSE sia stato oggetto di una modifica volta ad introdurre un nuovo paragrafo, denominato "*Electronic Commerce*", detta modifica – rimasta peraltro invariata negli ultimi vent'anni – non si è tuttavia rivelata sufficiente.

volto essenzialmente ad anticipare le soluzioni definitive al problema della tassazione dell'economia digitale, che avrebbero dovuto essere adottate entro la fine del 2020.

Sebbene il secondo capitolo di detto documento approfondisca quelli che possono essere considerati i caratteri distintivi dei c.d. *“digital market”*, nonché il modo in cui il *business* di natura digitale può generare un valore, manca al suo interno una univoca interpretazione di cosa debba effettivamente intendersi con l'espressione *“value creation”*.

Il tema, difatti, è affrontato secondo un approccio sostanzialmente astratto e fondato su esemplificazioni, circostanza che rende assai arduo comprendere quando, in concreto, possa davvero ritenersi con certezza che, nel contesto di un *business* digitale, sia generato un valore economicamente rilevante. Ciò posto, si è dell'opinione che, ai fini dell'assoggettamento ad imposizione del *“valore”* generato dai *business* digitali, siano ravvisabili talune criticità anche con riguardo agli elementi che – tipici dei *market* digitali – dovrebbero rendere possibile in concreto l'espressione di quel valore: il riferimento è, nello specifico, ai *“data”* e alla *“user participation”*. La *Task Force* rilevava infatti che lo sviluppo tecnologico consente alle imprese operanti nel settore digitale di avvalersi di una quantità amplissima di informazioni ottenute all'interno di una molteplicità di Paesi, circostanza da cui inevitabilmente deriva la necessità: *i)* di attribuire a ciascuna giurisdizione il giusto valore creato dalla generazione di dati attraverso prodotti e servizi digitali; *ii)* di qualificare ai fini fiscali la fornitura di dati relativi a persone o entità coinvolte in una transazione. Ciò che, tuttavia, la TFDE ha ommesso di considerare tanto nel *Final Report* del 2015 quanto nell'*Interim Report* del 2018, concerne il fatto che i *“data”*, in sé e per sé considerati, non possiedono, in realtà, alcun valore. Difatti, l'utilità economica che può effettivamente scaturire dall'utilizzo dei dati (*input*) è direttamente proporzionale alla capacità di ciascuna impresa di raccogliergli, processarli ed analizzarli. Analogamente, anche l'eventuale valore generato dalla c.d. *“user participation”* non pare agevolmente stimabile. Con riguardo ad entrambi gli elementi poc'anzi individuati – *data* e *user participation* – si pone inoltre un ulteriore problema di particolare importanza, ovvero la necessità di individuare il luogo (*rectius*, la giurisdizione) entro il quale il valore possa effettivamente considerarsi generato e, di conseguenza, assoggettato a tassazione. A tal proposito, nel corso degli anni sono state formulate a livello internazionale diverse proposte per rispondere a tale interrogativo, tutte generalmente rivolte ad attribuire la potestà impositiva al luogo in cui si trova ubicato l'utente. L'individuazione di tale luogo, tuttavia, non risulta affatto semplice, considerati peraltro i diversi possibili indicatori astrattamente utilizzabili (quali, ad esempio, l'indirizzo IP o l'indirizzo di fatturazione del cliente) e sull'impiego dei quali, per la verità, non è mai stato raggiunto un accordo definitivo.

In merito si ritiene importante fare presente che, come correttamente posto in evidenza dalla dottrina internazionale, poiché il tema in discorso è stato ampiamente oggetto di dibattito nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, sarebbe forse opportuno interrogarsi sulla possibilità di *“estendere”* anche al settore delle imposte sui redditi il quadro giuridico già predisposto per l'Iva, piuttosto che insistere sulla necessità di creare un sistema di regole del tutto innovativo<sup>151</sup>. Un'azione in tal senso, peraltro, potrebbe non rivelarsi affatto irragionevole

---

<sup>151</sup> Qualora si procedesse in tal senso, peraltro, potrebbe altresì configurarsi il rischio di disallineamenti tra la disciplina Iva e quella delle imposte sui redditi: «a company may end up having its customers located in different countries for income and VAT purposes - a situation which clearly contradicts common sense». Cfr. A. Bal,

specie considerando che talune tipologie di *business* digitali prevedono la fornitura di servizi a titolo gratuito ma, a fronte di quanto reso, ricevono in realtà un “corrispettivo”, seppur non tradizionale, rappresentato da informazioni personali degli utenti da cui l’impresa può agevolmente trarre profitto sia attraverso la predisposizione di spazi pubblicitari “mirati”, sia mediante la cessione a terzi dei dati in suo possesso.

Ebbene, il tema “della creazione del valore” rappresenta certamente un nodo da sciogliere ed al quale è stata riservata scarsa attenzione: difatti, il rinnovato “*two-pillar approach*” adottato dall’OCSE nei primi mesi del 2019 ha quale obiettivo essenziale quello di individuare possibili soluzioni in merito alle problematiche concernenti il concetto di *nexus* e, di conseguenza, di apportare le necessarie modifiche alla disciplina attualmente vigente in tema di prezzi di trasferimento<sup>152</sup>, ma non si sofferma sul tema della creazione del valore che, al contrario, pare quasi essere considerata una questione “risolta”, che non richiede ulteriori approfondimenti. Pare tuttavia evidente che, al contrario, comprendere quale sia effettivamente il “valore” da assoggettare ad imposizione sia, oltre che essenziale, addirittura prioritario rispetto all’individuazione – pur assolutamente necessaria e non più procrastinabile – dei criteri di ripartizione di quel valore.

---

(Mis)guided by the value creation principle – Can new concept resolve old problems?, in *Bulletin for international taxation*, 2018, vol. 72, no. 11, 1.

<sup>152</sup> Più precisamente, il c.d. “primo pilastro” ha ad oggetto le problematiche concernenti le modifiche da apportare al concetto di *nexus* e, conseguentemente, ad individuare una disciplina adeguata al fine di consentire un’equa allocazione dei profitti alle imprese operanti nel digitale; gli studi concernenti il c.d. “secondo pilastro”, invece, hanno quale primario obiettivo quello di tentare una risoluzione delle rimanenti questioni derivanti dai fenomeni BEPS. Si segnala inoltre che, sebbene in origine fossero state formulate ben tre proposte alternative entro il *Pillar One*, nel maggio del 2019 il Segretariato dell’OCSE ha tuttavia raccomandato di procedere, con riguardo al primo pilastro, adottando un approccio unificato volto a dare rilievo agli aspetti comuni delle suddette proposte. Sia il rinnovato “*Unified Approach*” relativo al *Pillar One*, sia la “*Global Anti-Base Erosion Proposal*” (c.d. “*GloBE*”) teorizzata entro il *Pillar Two* sono stati oggetto di due distinti *Public Consultation Document*, entrambi posti all’attenzione degli *shareholder* sul finire dello scorso anno e all’interno dei quali sono stati illustrati con particolare dettaglio gli elementi essenziali che dovrebbero costituire il fondamento delle proposte medesime.

Cfr. OECD (2019), *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One. Public Consultation Document*, 9 ottobre – 12 novembre 2019; OECD (2019), *Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) – Pillar Two – Public Consultation Document*, 8 novembre – 2 dicembre 2019. Per maggiori approfondimenti si vedano, in dottrina: A. Christians, *A unified approach to international tax consensus*, in *Tax notes international*, 2019, vol. 96, no. 6, 497 ss.; S. Schuster, *Der “Unified Approach” der OECD – ein Überblick und erste Einschätzungen*, in *Steuer und Wirtschaft International*, 2019, vol. 19, no. 11, 514 ss.; K. Singh – W.J. Murphy – G.J. Ossi, *The OECD’s Unified Approach – an analysis of the revised regime for taxing rights and income allocation*, in *Tax notes international*, 2020, vol. 97, no. 5, 549 ss.; A.P. Dourado, *The OECD Unified Approach and the new international tax system: a half-way solution*, in *Intertax*, 2020, vol. 48, no. 1, 3 ss.; P. Pistone – J.F. Pinto Nogueira – B. Andrade, *The OECD Public Consultation Document “Secretariat proposal for a ‘unified approach’ under Pillar One”: an assessment*, in *Bulletin for international taxation*, 2020, vol. 74, no. 1, 14 ss.; K. Andersson – C. Hammarstedt, *New allocation international taxing rights among countries – a review of the OECD Secretariat proposal for a Unified Approach*, in *Skattenytt*, 2020, vol. 70, no. 1-2, 3 ss.; M.R. Martin – T. Bettge – S.R. Blough – M. Corwin, *Taxing the digital economy: as simple as “A, B, C”?*, in *Tax management international journal*, 2019, vol. 48, no. 11, 1 ss.; H. Förster – S. Greil – A. Hilde, *Taxing the digital economy: the OECD secretariat’s new transfer pricing A-B-C and alternative courses of action*, in *International transfer pricing journal*, 2020, vol. 27, no. 1, 3 ss.; A.P. Dourado, *The Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) in Pillar II*, in *Intertax*, 2020, vol. 48, no. 2, 152 ss.; P. Pistone – J.F. Pinto Nogueira – B. Andrade, *The OECD public consultation document “global anti-base erosion (GloBE) proposal: pillar two”*, in *Bulletin for international taxation*, 2020, vol. 74, no. 2, 62 ss.

## 19.1 L'imposta sui servizi digitali

Con particolare riguardo al nostro Paese, deve segnalarsi che il primo intervento legislativo concepito per regolamentare l'economia digitale si rinviene all'interno della legge 24 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità per il 2014) nonostante, in verità, si sia dovuto attendere sino alla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. Legge di Bilancio 2018) per vedere configurata una vera e propria "web tax"<sup>153</sup>. L'imposta sulle transazioni digitali rappresentava la prima vera e propria «web tax» introdotta nell'ordinamento italiano, essendo stata, difatti, come tale concepita. Tuttavia, permanevano diverse criticità che, in concreto, ne hanno impedito l'effettiva applicazione, non essendo peraltro mai stati emanati i provvedimenti attuativi – richiesti espressamente dall'art. 1, comma 1015, Legge di Bilancio 2018 – che avrebbero dovuto definire le modalità operative della relativa disciplina.

È bene ricordare però che l'art. 1, co. 1010 della Legge di Bilancio 2018 ha introdotto significative modifiche all'art. 162 Tuir mediante l'inserimento, al co. 2, della nuova lettera f-bis), volta essenzialmente ad "aggiornare" la *positive list* contemplata dalla norma in discorso. Difatti, secondo quanto previsto dall'attuale formulazione della disposizione citata, può configurarsi una stabile organizzazione anche quando vi sia "una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso"<sup>154</sup>.

Ebbene, nonostante la novella legislativa debba essere salutata con favore, non può tuttavia negarsi la permanenza di talune criticità, sia in ragione della stessa formulazione della citata norma<sup>155</sup>, sia con riguardo alla sua collocazione nella parte dedicata alla stabile organizzazione materiale. A tal riguardo si ritiene opportuno fare presente, in particolare, che le finalità sottostanti alla menzionata modifica normativa rispondevano all'esigenza di introdurre una specifica misura di natura "antielusiva", volta essenzialmente a scongiurare il rischio che il

---

<sup>153</sup> L'art. 1, co. 1011 ss. della Legge di Bilancio 2018 contemplava, difatti, l'istituzione di un'imposta da applicarsi alle transazioni – digitali – relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici, effettuate da soggetti, residenti o non residenti, a condizione che il numero complessivo di transazioni, nel corso di un anno solare, superasse le 3.000 unità, e purché le prestazioni fossero rese nei confronti di sostituti d'imposta ex art. 23, co. 1, d.P.R. n. 600 del 1973, nonché di stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Per un maggiore approfondimento sul tema si veda, in dottrina: A. Tomassini, *L'incerta corsa alla tassazione dell'economia digitale*, in *Corr. trib.*, 2018, 3, 172 ss.; M. Leo, *Quale tassazione per l'economia digitale*, in *Fisco*, 2018, 21, 2010 ss.; E. Della Valle, *La web tax italiana e la proposta di Direttiva sull'Imposta sui servizi digitali: morte di un nascituro appena concepito?*, in *Fisco*, 2018, 16, 1510 ss.

<sup>154</sup> Per un approfondimento sul tema si vedano: S. Guarino, *La nozione di stabile organizzazione nell'era dell'economia digitale*, in *Corr. trib.*, 2018, 9, 716 ss.; A. Della Rovere, F. Pecorari, *Stabile organizzazione: profili di novità in ambito OCSE e nazionale*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 2018, 6, 23 ss.; F. Padovani, *Riflessioni in tema di trattamento fiscale dei soggetti non residenti svolgenti attività d'impresa all'estero e privi di stabile organizzazione in Italia, con particolare riferimento alle sfide poste dall'economia digitale*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, 1, 55 ss.

Si rileva altresì che, contestualmente alla modifica dell'art. 162 Tuir ed, evidentemente, per ragioni di coerenza sistematica, la Legge di Bilancio 2018 ha provveduto all'abrogazione del co. 5 della medesima norma, il quale escludeva la «configurabilità di una stabile organizzazione nel caso di disponibilità a qualsiasi titolo di elaboratori elettronici e relativi impianti ausiliari che consentano la raccolta e la trasmissione di dati ed informazioni finalizzati alla vendita di beni e servizi. Cfr. D. Avolio, *La nuova definizione di stabile organizzazione*, in *Corr. trib.*, 2018, 4, 265.

<sup>155</sup> Come sottolineato in dottrina, infatti, «la formulazione della nuova lettera f-bis del comma 2 dell'art. 162 T.U.I.R. è del tutto generica e non si riferisce unicamente, come forse sarebbe opportuno, alle imprese della *digital economy*». Cfr. L. Carpentieri, *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, 4, 388.

tradizionale concetto di stabile organizzazione, inteso in senso “materiale”, fosse oggetto di “manipolazione” da parte delle grandi multinazionali operanti nel settore digitale al solo scopo di sfuggire all’imposizione<sup>156</sup>. Tale approccio, originariamente adottato anche in sede internazionale, ha tuttavia mostrato – nella successiva evoluzione del dibattito sul tema – la sua inadeguatezza, ragion per cui, come peraltro testimoniato dai più recenti studi elaborati in seno all’OCSE e come precedentemente accennato, si è suggerito di procedere all’introduzione di un concetto di *nexus* completamente “nuovo” e indipendente rispetto al criterio della stabile organizzazione elaborato nel contesto dell’economia tradizionale. Difatti, come correttamente rilevato in dottrina, “*Pare acclarato (...) che l’economia digitale opera, “per sua natura”, nell’ambito della realtà virtuale, ed in tale contesto, appunto virtuale e non materiale, può generare redditi a prescindere da ogni ipotesi di abuso/simulazione di collegamenti materiali*”<sup>157</sup>.

Ebbene, se nel contesto internazionale si è dunque assistito ad un auspicabile mutamento di direzione, rappresentato dall’introduzione dell’innovativo concetto di «presenza digitale significativa», il quale “*rompe “giuridicamente” la ratio legis unitaria della S.O. come ha sinora operato, che era logicamente fondata sulla presenza di una sede fissa materiale*” e che, come osservato, si fondava su criteri giuridici che “non esprim[evano] più un adattamento del criterio della sede fissa materiale all’economia digitale, ma sono coerentemente e condivisibilmente concepiti per regolare territorialmente i redditi relativi ad un’attività

---

<sup>156</sup> La disposizione in oggetto è stata difatti inserita all’interno della Legge di Bilancio 2018 in virtù dell’emendamento n. 88.0.1. il quale ha introdotto nel d.d.l. di bilancio l’art. 88-*bis*, dedicato espressamente a contemplare misure di carattere antielusivo.

Sul tema si vedano, in dottrina: E. Della Valle, *La stabile organizzazione “da remoto”: la lett. f-bis) dell’art. 162 del T.U.I.R. e l’approccio OCSE*, in *Rass. trib.*, 2019, 3, 470 ss.; S. Mayr – G. Fort, *La nuova definizione di stabile organizzazione (art. 162 del Tuir)*, in *Boll. trib.*, 2018, 7, 495, i quali, sottolineando che la norma avrebbe «sulla base degli scarni documenti parlamentari, una (non meglio precisata) finalità “anti-abuso”», ne rilevano l’inadeguatezza, affermando che «tale lettera dovrebbe, in realtà, individuare un nuovo criterio di collegamento o, comunque, una nuova “forma” di stabile organizzazione. Pertanto, tale nuova “fattispecie”, diversamente da quanto fatto dal nostro legislatore, dovrebbe essere “scollegata” dalla nozione di stabile organizzazione materiale ed essere resa “autonoma” (anche a livello di formulazione)».

Si segnala peraltro che, in conformità al menzionato “approccio antielusivo” adottato nel contesto nazionale, l’Agenzia delle entrate ha svolto, in coordinamento con la Guardia di Finanza e con la Procura della Repubblica di Milano, talune approfondite verifiche fiscali nei confronti di grandi gruppi multinazionali quali *Facebook*, *Google*, *Apple* ed *Amazon*, contestando agli stessi l’esistenza di «stabili organizzazioni occulte» sul territorio italiano. Da quanto è stato possibile apprendere dalle informazioni rese pubbliche sulla stampa, nei confronti dei suddetti gruppi multinazionali sono state formulate contestazioni aventi ad oggetto recuperi ad imposizioni ai fini Ires, Irap ed Iva, tutte definite in adesione grazie al pagamento di somme particolarmente alte all’Amministrazione finanziaria e a cui ha fatto seguito l’inizio di una procedura di collaborazione con il Fisco volta alla stipulazione di accordi preventivi attraverso cui definire – per il futuro – un’equa e corretta tassazione dei profitti generati dalle rispettive *branch* situate sul territorio.

<sup>157</sup> Cfr. S. Fiorentino, *Stabile organizzazione virtuale “versus” presenza digitale significativa*, in *Dir. e proc. Trib.*, 2019, 133, il quale ricorda difatti che il tentativo (inadeguato) di «estendere giuridicamente la portata del criterio di collegamento tradizionalmente pensato per la realtà materiale, ipotizzando che esso possa operare per la realtà digitale quale ipotesi di abusivo “aggiramento” del criterio di collegamento materiale» si rinviene «nel testo “originario” della proposta di direttiva europea sulla base imponibile comune per le società [Proposta di Direttiva CCTB (COM (2016) 0685), avviata come proposta della Commissione nel 2016 (in effetti avviata nel 2011), ma poi approvata con radicali emendamenti dal Parlamento UE nel 2018 (proposta di Direttiva COM (2018) 147 final)».

economica che opera nella realtà virtuale e non in quella materiale”<sup>158</sup>, il nuovo art. 162, lett. f-bis), Tuir sembra invece rimanere «ancorato alla “tradizione”, applicandosi «all’economia digitale quale modalità *tout court* “abusiva” del criterio di localizzazione per il tramite di una sede fissa materiale.

Ciò posto, nonostante le difficoltà registratesi, in ambito europeo ed internazionale, in merito al raggiungimento di un consenso sul tema della tassazione dell’economia digitale, il legislatore italiano ha reiterato il tentativo di introdurre una *web tax* nazionale in occasione della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. «Legge di Bilancio 2019»).

L’art. 1, comma 35 e ss. della predetta legge ha difatti previsto l’introduzione di una nuova «imposta sui servizi digitali» (di seguito anche «ISD»), provvedendo contestualmente all’abrogazione dell’art. 1, commi da 1011 a 1019 della Legge di Bilancio 2018, i quali disciplinavano la precedente «imposta sulle transazioni digitali», mai entrata in vigore in ragione della mancata emanazione dei relativi decreti ministeriali di attuazione.

La «rinnovata» *web tax* italiana, è stata essenzialmente costruita (seppur con talune differenze) sul modello delineato dalla Proposta di Direttiva COM(2018) 148 final, parte dell’*Action Plan* presentato dalla Commissione europea il 21 marzo 2018.

Così come era stato previsto per la precedente imposta sulle transazioni digitali (mai entrata in vigore), l’art. 1, comma 54, Legge di Bilancio 2019, demandava ad un successivo decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentiti l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali e l’Agenzia per l’Italia digitale, da emanare entro il mese di aprile 2019, la formulazione delle necessarie disposizioni di attuazione dell’imposta sui servizi digitali.

Tale decreto, prevedibilmente, non è mai stato adottato lasciando, di conseguenza, inapplicata, anche tale ultima «*web tax*». Ed è presumibilmente per tale ragione che, con la successiva l. 27 dicembre 2019, n. 160 (c.d. «Legge di Bilancio 2020»), a talune modifiche di natura sostanziale apportate alla disciplina della *digital tax* si è altresì accompagnata l’eliminazione della necessità di successiva emanazione di decreti attuativi, ai fini dell’entrata in vigore dell’imposta.

Di recente, l’Agenzia delle entrate ha pubblicato il Provvedimento attuativo sull’imposta dei servizi digitali, dopo aver sottoposto lo stesso a consultazione pubblica.

Diverse sono le criticità emerse a seguito della sopra menzionata consultazione, criticità che non sono venute meno nella versione definitiva del provvedimento, pubblicato in data 15 gennaio 2021. È pertanto auspicabile che non siano i documenti di prassi a chiarire gli aspetti controversi emersi, ma che sia il legislatore a fare chiarezza sul tema.

---

<sup>158</sup> In tal senso si veda S. Fiorentino, *Stabile organizzazione virtuale “versus” presenza digitale significativa*, cit., 135 ss. In dottrina si veda anche L. Carpentieri, *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, cit., 389.

## 20. Gli incentivi al *reshoring* e ai nuovi investimenti attraverso una riduzione di aliquota legata all'incremento della forza lavoro

Un ulteriore obiettivo della riforma fiscale dovrebbe essere quello di incentivare il c.d. *reshoring*, ossia il rientro in Italia delle imprese che hanno spostato la propria sede in Paesi dove la pressione fiscale e il costo della manodopera sono più convenienti.

Fino ad ora, il rimpatrio delle attività produttive è stato per lo più legato all'iniziativa di singoli imprenditori che, soprattutto nelle produzioni d'eccellenza e nel mercato del lusso, hanno ricercato il vantaggio competitivo di poter esporre il marchio "*made in Italy*", nonché di recuperare competenze tecniche e *know-how* che a volte vengono meno con il trasferimento della produzione all'estero.

Se, da un lato, il legislatore ha introdotto disposizioni volte all'attrazione del capitale umano, dall'altro lato, ad oggi, non è stata ancora adottata alcuna misura tesa a favorire il re-insediamento in Italia di attività produttive. A tal proposito, rilevanti sono le considerazioni contenute nel Rapporto Colao dello scorso giugno, nell'ambito del quale vengono proposti interventi il cui fine è quello di favorire la ricapitalizzazione delle imprese di filiera, il rilancio dell'*export*, l'incentivazione delle aggregazioni ed il re-insediamento sul territorio nazionale di attività ad alto valore aggiunto in precedenza svolte all'estero.

In particolare, il modo per garantire tale ritorno è stato individuato nella limitazione di tutti quei vantaggi che in passato hanno indotto le aziende ad effettuare investimenti in Paesi con un livello di tassazione basso o addirittura nullo.

Ovviamente tali incentivi devono essere compatibili con la normativa europea in tema di aiuti di Stato, atteso che l'ordinamento comunitario pone in capo agli Stati Membri il divieto di introdurre agevolazioni che possano indebitamente falsare o minacciare la concorrenza all'interno del mercato unico.

Esaminando le singole misure proposte dal Piano Colao, non si può che partire dalla decontribuzione dei salari che potrebbe essere offerta ai nuovi insediamenti produttivi.

Tuttavia, detto Piano non entra nel merito di questo incentivo, non indicando né la durata che tale misura dovrebbe avere né la percentuale di decontribuzione, ma si ritiene che una misura corretta potrebbe attestarsi su una decontribuzione del 70% per cinque anni; una percentuale simile è stata tra l'altro anche prevista in relazione alla detassazione del reddito imponibile percepito dai nuovi residenti.

Il Piano Colao ipotizza inoltre l'introduzione di un credito d'imposta parametrato al valore degli investimenti realizzati in relazione al rimpatrio (ad esempio per la riqualificazione/riconversione di aree industriali).

Trattasi di una misura che in effetti potrebbe agevolare il rientro di attività ad alto valore aggiunto, in quanto non andrebbe a fornire incentivi sul lato del costo della manodopera, bensì su quello degli impieghi di capitale<sup>159</sup>.

L'attrazione di nuovi investimenti di capitale passa quindi per misure di incentivazione quali *patent box*, iper e super ammortamenti, crediti di imposta e ACE.

---

<sup>159</sup> Per un maggior approfondimento, si rinvia a P. de'Capitani di Vimercate, *Considerazioni in materia di rilocalizzazione aziendale e tassazione transnazionale dei dividendi*, in AA. VV., *Oltre la crisi*, Milano, Egea, 327 ss.

È necessario però che tali incentivi siano accompagnati da una semplificazione del sistema degli adempimenti, in quanto l'esistenza di percorsi troppo articolati non farebbe altro che generare dubbi applicativi che sfocerebbero poi nel contenzioso.

Accanto ai super ammortamenti ed ai crediti di imposta, si potrebbe pensare di prevedere anche una riduzione dell'aliquota IRES (e IRAP) in misura proporzionale all'incremento della forza lavoro. Una misura simile avrebbe il pregio di favorire la crescita dimensionale delle imprese italiane e, al tempo stesso, di attrarre nuovi investimenti dall'estero.

La riduzione dovrebbe avere un'estensione temporale di 5/6 anni, ma dovrebbe essere sempre disponibile a fronte di ulteriori incrementi della forza lavoro.

## **21. Cenni sull'IVA, sulle addizionali dei tributi locali e sulle zone economiche speciali**

In conclusione, qualche cenno deve essere necessariamente fatto anche con riguardo all'Iva, l'imposta evasa più di frequente, con un *gap* di 35 miliardi di euro nel 2019<sup>160</sup>.

L'Iva è un'imposta armonizzata e la sua applicazione dovrebbe essere uniforme all'interno dei vari Stati membri dell'Unione europea, ma ciò non accade.

Infatti, dal confronto internazionale emerge come il livello del prelievo effettivo sui consumi in Italia sia tra i più bassi in Europa, a causa proprio del mancato apporto dell'Iva.

Tale irrazionalità è ancor più evidente nello Stato italiano, ove accade spesso che, con riferimento ad uno stesso bene, vengano proposte aliquote Iva differenti. Basti pensare alla cessione di una bottiglia d'acqua, che paradossalmente sconta un'aliquota Iva superiore rispetto a quella generalmente applicata su taluni prodotti certamente meno essenziali. Difatti, in base alla normativa<sup>161</sup> vigente ed ai documenti di prassi dell'Agenzia delle entrate<sup>162</sup>, l'aliquota agevolata del 10% è applicabile soltanto ai corrispettivi dovuti per la erogazione di acqua "potabile" e "non potabile", erogata ai titolari di contratti di fornitura sottoscritti con i Comuni (o con le società autorizzate all'erogazione del servizio), mediante l'allacciamento alle condotte idriche della rete idrica Comunale. Non è possibile, invece, estendere il suddetto trattamento fiscale agevolato, di stretta interpretazione, alle cessioni di acqua di sorgente o acqua da tavola, chimicamente simile all'acqua potabile, ma commercializzata al pari delle acque minerali, per le quali, conseguentemente, torna applicabile l'aliquota ordinaria del 22

---

<sup>160</sup> In linea con la legge di bilancio per il 2021 è apprezzabile il sistema di contrasto delle frodi realizzato con utilizzo del falso plafond IVA che permetterà a regime all'Agenzia delle Entrate di disporre l'inibizione a monte dell'utilizzo della procedura telematica necessaria per il rilascio delle suddette lettere d'intento, laddove i controlli facciano emergere irregolarità, con la previsione di un sistema automatizzato bloccante l'emissione della fattura elettronica nella quale il fornitore indichi il protocollo di ricezione di una lettera d'intento che è stata invalidata. Come è stato correttamente osservato da Confindustria *"Dal 2022, invece, con l'entrata in vigore delle modifiche alla trasmissione dei dati delle operazioni transfrontaliere ..., l'Amministrazione avrà accesso tempestivo ai dati sufficienti per svolgere i controlli sostanziali sull'esistenza delle condizioni normativamente richieste e sull'ammontare del plafond maturato, in modalità, peraltro, non accessibili al fornitore. Verrà meno, pertanto, qualsiasi presupposto che legittimi il coinvolgimento del fornitore nell'attività di verifica. Per tali ragioni, si auspica che, con la modifica introdotta si faccia un ulteriore passo verso la semplificazione degli adempimenti per gli operatori ma, soprattutto, che si arrivi finalmente alla ridefinizione della responsabilità del fornitore del falso esportatore abituale, che - nell'attuale sistema - esige ancora la dimostrazione (non sempre facile) dell'estraneità alla frode commessa dal cliente"*. Cfr. Confindustria, Legge di Bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178) Le principali misure fiscali di interesse per le imprese, nota di aggiornamento, 10 febbraio 2021.

<sup>161</sup> n. 81) della Tabella A, parte III, allegata al d.p.r. n. 633/72; art. 5, comma 3, del d.l. n. 261/1990.

<sup>162</sup> Risoluzione n. 11 del 17 gennaio 2014.

per cento. Come se non bastasse, poi, l'aliquota Iva è ridotta al 4% allorché le somministrazioni di alimenti e bevande sono rese all'interno di una mensa aziendale<sup>163</sup>.

Il nostro sistema impositivo, dunque, consente di assoggettare ad aliquote Iva differenti il medesimo bene, generando inevitabilmente confusione tra gli operatori e non.

Di conseguenza, sarebbe auspicabile una rivisitazione della struttura dell'imposta in discorso, che si traduca nella rimozione di questi incomprensibili "disallineamenti".

Inoltre, la riforma dell'Irpef potrebbe rappresentare anche l'occasione per riflettere sull'attuale sistema delle addizionali locali. In particolare, quest'ultime dovrebbero essere sostituita da sovrainposte, commisurate al debito d'imposta erariale.

Dunque, ai Comuni e alle Regioni dovrebbe essere data solo la possibilità di fissare un'aliquota, applicabile costantemente all'interno di un *range* prefissato a livello di governo centrale, così da riservare a quest'ultimo l'esclusività nella determinazione della progressività dell'imposta erariale sottostante.

Infine, sarebbe altresì opportuno introdurre ulteriori misure tese a ridurre il carico fiscale e ad incentivare lo sviluppo economico nelle c.d. ZES (Zone Economiche Speciali)<sup>164</sup>, istituite, come noto, al fine di promuovere la crescita delle imprese già operative e la nascita di nuove realtà industriali. Attualmente l'agevolazione prevede la riduzione del 50 per cento dell'imposta sul reddito delle società (dal 24 al 12 per cento) derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES, a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi di imposta successivi. L'agevolazione è subordinata al rispetto di alcune condizioni, pena la decadenza dal beneficio: in particolare, le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nella ZES per almeno 10 anni; per lo stesso periodo devono conservare i posti di lavoro creati nell'ambito dell'attività avviata nella zona nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dalla normativa sul divieto degli aiuti di Stato<sup>165</sup>. Inoltre è previsto un credito d'imposta a favore delle imprese insediate o che intendono insediarsi nelle ZES. L'agevolazione, valida per gli investimenti effettuati fino al 31 dicembre 2022, replica quella concessa nel Mezzogiorno. Le ZES, inoltre, oltre ai benefici fiscali elencati, usufruiscono della

---

<sup>163</sup> Cfr. memoria della Corte dei Conti sul documento di economia e finanze 2020, aprile 2020.

<sup>164</sup> L'art. 1, commi 173-176, della Legge di Bilancio 2021 ha introdotto una specifica agevolazione fiscale a favore delle imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nell'ambito delle ZES, istituite ai sensi del D.L. 91/2017. Per la disciplina attuativa si rinvia al Regolamento sull'istituzione delle Zone economiche speciali (ZES) di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2018, n. 12, entrato in vigore il 27 febbraio 2018. La ZES è "*una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 (...)*". Cfr. art. 4, comma 2, d.l. 91/2017. Anche le Regioni sprovviste di aree portuali possono presentare istanza di istituzione di una ZES solo in forma associativa, qualora siano contigue, o in associazione con un'area portuale avente le caratteristiche del regolamento citato (articolo 4, comma 4-bis del DL n. 91/2017).

<sup>165</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "*de minimis*", del Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo e del Regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "*de minimis*" nel settore della pesca e dell'acquacoltura. Le ZES, si ricorda, sono state istituite con DL n. 91/2017.

riduzione dei termini dei procedimenti e di semplificazione degli adempimenti rispetto alla normativa vigente<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Cfr. art. 5 d.l. n. 91/2017.

## Bibliografia

AA.VV., *I redditi finanziari: determinazione della categoria e proposte di riforma (gruppo di lavoro AIPDT coordinato da F. Marchetti)*, Aracne, 2016;

AA.VV., *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Supplemento n. 1, s.e., 2008,

Andersson K. – Hammarstedt C., *New allocation international taxing rights among countries – a review of the OECD Secretariat proposal for a Unified Approach*, in *Skattenytt*, 2020, 70, 1-2, 3;

Assonime, *Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita*, 5 marzo 2020.

Avolio D., *La nuova definizione di stabile organizzazione*, in *Corr. trib.*, 2018, 4, 265;

Bal A., *(Mis)guided by the value creation principle – Can new concept resolve old problems?*, in *Bulletin for international taxation*, 2018, vol. 72, no. 11, 1;

Barone R., *Convenzioni limitate per le successioni e donazioni internazionali*, in *Eutekne*, 2 dicembre 2020.

Basilavecchia M., *Le implicazioni fiscali delle attribuzioni tra familiari. Le implicazioni del patto di famiglia. Aspetti sistematici*, in *Quaderni della Fondazione italiana per il notariato*, Milano, 2006, 194;

Carpentieri L., *La crisi del binomio diritto-territorio e la tassazione delle imprese multinazionali*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, 4, 388;

Christians A., *A unified approach to international tax consensus*, in *Tax notes international*, 2019, 96, 6, 467;

Colonna AF. - Marcassa S., n. 191 - *Tassazione e partecipazione al mercato del lavoro: il caso italiano*, in *Questioni di Economia e finanza (Occasional papers)*, Banca d'Italia, 2013.

Contrino A., *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e articolata, che va oltre il c.d. assegno unico, tra ineludibili moniti del giudice delle leggi ed eliminabili effetti collaterali in punto di disincentivo al lavoro femminile*, in *Riv. dir. trib. on line*, 31 dicembre 2020;

Corasaniti G. – Marinoni S. – Panteghini P. – Pellegrino S., *Proposte di razionalizzazione della progressività dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche secondo criteri di equità distributiva e capacità contributiva*, a cura di CAF ACLI e Università degli Studi di Brescia, 2019;

Corasaniti G., *Dalle imprese al web: agenda per una riforma fiscale ampia*, in *Sole 24 Ore*, 26 febbraio 2021;

Corasaniti G., *Il passaggio generazionale delle aziende e l'imposizione successoria: dalla Consulta le indicazioni al legislatore per la revisione del (sospettato di incostituzionalità) vigente regime agevolativo*, in *Riv. Giur. Cost.*, 2020, 3, 1347;

Corasaniti G., *Le attività finanziarie nel diritto tributario*, Egea, 2012;

Corasaniti G., *Modello alla tedesca per ritrovare equità*, in *Sole 24 Ore*, 6 febbraio 2020.

Corasaniti G., *Proposte di riforma del reddito d'impresa*, in AA.VV., *Oltre la crisi*, Egea, Milano, 2020; 285;

Corasaniti G., *Redditi di capitale e redditi diversi, una divisione da superare*, in *Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2019;

Corasaniti G., voce *Capitale. Redditi* [dir. trib.], in *Treccani.it – Enciclopedie on line*, Istituto dell'enciclopedia italiana, 2014;

Cosciani C., *Struttura dei sistemi tributari e la loro riforma*, in *Dir. prat. trib.*, 1979, 1, 515;

D'Amati N., *Il saggio sulla definizione legislativa del concetto di reddito imponibile*, in *Riv. trib.*, 1964, 121;

D'Amati N., *La progettazione giuridica del reddito*, CEDAM, Padova, 1973-1975;

Dami F., *Locazioni brevi e regime d'impresa: perché la coerenza sistematica va in tilt*, in *Ipsoa*, 6 febbraio 2021.

De Mita E., *La Corte salva il legislatore che corre ai ripari*, in *Il Sole 24 ore*, 21 luglio 2020;

De' Capitani di Vimercate P., *Considerazioni in materia di rilocalizzazione aziendale e tassazione transnazionale dei dividendi*, in AA.VV., *Oltre la crisi*, Milano, Egea, 2020, 338-351;

De' Capitani di Vimercate P., *Sulla (il)legittimità costituzionale delle disposizioni agevolative in materia di trasferimenti di aziende e partecipazioni sociali a titolo gratuito e per successione*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2014, 4, 1441;

Della Rovere A. – Pecorari F., *Stabile organizzazione: profili di novità in ambito OCSE e nazionale*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 2018, 6, 23;

Della Valle E., *Appunti in tema di indennità risarcitorie ed indennità sostitutive*, in *Riv. dir. trib.*, 1992, 1, 821;

Della Valle E., *La stabile organizzazione "da remoto": la lett. f-bis) dell'art. 162 del T.U.I.R. e l'approccio OCSE*, in *Rass. trib.*, 2019, 3, 470;

Della Valle E., *La web tax italiana e la proposta di Direttiva sull'Imposta sui servizi digitali: morte di un nascituro appena concepito?*, in *Fisco*, 2018, 16, 1510;

Dourado A.P., *The Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) in Pillar II*, in *Intertax*, 2020; 48, 2, 152;

Dourado A.P., *The OECD Unified Approach and the new international tax system: a half-way solution*, in *Intertax*, 2020, 48, n. 1, 3;

Eyraud L., *Reforming Capital Taxation in Italy*, in [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1406.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1406.pdf);

Falsitta G., *Principio di uguaglianza e rifiuto di tutela del diritto al giusto riparto (a proposito dell'arbitrario doppio regime fiscale dell'assegno divorzile)*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, 2, 421;

Falsitta G., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, CEDAM, 2018;

Fantozzi A., *Il diritto tributario*, UTET, Torino, 2003, 15;

Fiorentino S., *Stabile organizzazione virtuale “versus” presenza digitale significativa*, in *Dir. e proc. Trib.*, 2019, 133;

Förster H. – Greil S. – Hilse A., *Taxing the digital economy: the OECD secretariat’s new transfer pricing A-B-C and alternative courses of action*, in *International transfer pricing journal*, 2020, 27, 1, 3;

Frattola E. – Galli G., *Pro e contro dell’imposta su successioni e donazioni*, in *OCPI*, 5 febbraio 2020;

Gaffuri G., *L’imposta sulle successioni e donazioni*, CEDAM, Padova, 2008;

Galli G. – Fattola E., *Pro e contro dell’imposta di successione e donazione*, Osservatorio CPI, 5 febbraio 2020;

Gallo F., *Il reddito di capitale come frutto economico*, in *fisco*, 1998, 20, 6520;

Gallo F., *Imposte successorie e donazioni, dalla Consulta un’autoremissione solo paventata*, in *Sole 24 Ore*, 22 luglio 2020;

Gallo F., *L’uguaglianza tributaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

Gallo F., *La nozione dei redditi di capitale alla luce del d. lgs. 21 novembre 1997, n. 461*, in *Dir. prat. trib.*, 1998, 1, 1220;

Gallo F., *Limiti costituzionali all’imposizione. L’attuazione della legge delega fiscale n. 23 del 2014: vera riforma o manutenzione dell’ordinamento fiscale?*, in AA.VV., in *Per un nuovo ordinamento tributario, Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant’anni di Diritto e Pratica Tributaria*, Cedam, 2019;

Gallo F., *Mercati finanziari e fiscalità*, in *Rass. trib.*, 2013, 1, 21;

Giovannini A., voce *Capacità contributiva*, [dir. trib.], in *Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell’enciclopedia italiana*, 2013;

Glendi C., *La nozione di reddito fiscale*, in AA.VV., *Il reddito di impresa nel nuovo Testo Unico, I «venerdì» di Diritto e Pratica Tributaria*, Padova, 1988, 121;

Glendi C., *il “Codice della giustizia tributaria”*, in *Appendice Discussioni sull’oggetto del processo tributario*, M. Basilavecchia – A. Comelli (a cura di), Cedam, 2020;

Guarino S., *La nozione di stabile organizzazione nell’era dell’economia digitale*, in *Corr. trib.*, 2018, 9, 716;

Haig R.M., *The concept of income - Economic and legal aspects, in the Federal income tax*, New York, 1921, 7;

Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, 2 febbraio 2021;

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 5 marzo 2021;

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, 25 gennaio 2021;

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione dell'Direttore dell'Agenzia delle Entrate, 11 gennaio 2021;

La Rosa S., *Metodi di accertamento e riforma tributaria*, in *Riv. dir. fin.*, 1978, 1, 219;

La Rosa S., *Principi di diritto tributario*, Torino, 2006, 43;

*League of Nations – Technical Experts to the Economic and Financial Committee, Double taxation and tax evasion report and resolutions submitted by the Technical Experts to the Financial Committee*, Ginevra, 1925;

Leo M., *Le mosse giuste per il reddito di impresa*, in *Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2021;

Leo M., *Quale tassazione per l'economia digitale*, in *Fisco*, 2018, 21, 2010;

Lovecchio L., *Dalla Consulta uno stop alle troppe spese indeducibili*, in *Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2021

Lupi R., *Diritto tributario, parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2000;

Lupi R., *Gli interessi nell'imposizione diretta*, in *Dir. prat. trib.*, 1990, 1, 501;

Lupi R., *Gli interessi non derivanti da un "impiego di capitale" nelle imposte dirette: dalla "natura compensativa" al nuovo testo unico Irpef*, in *Rass. trib.*; 1987, 1, 91;

Marchetti F., *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, CEDAM, Padova, 1989;

Marchetti F., *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, in *Rass. trib.*, 1996, 28;

Marongiu G., *La riforma dell'imposta sulle successioni e donazioni*, in *Dir. prat. trib.*, 2000;

Marongiu G., *Relazione introduttiva al Convegno*, in AA.VV., *Per un nuovo ordinamento tributario, Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant'anni di Diritto e Pratica Tributaria*, 2019, CEDAM, XVII;

Martin M.R. –Bettge T.–. Blough S.R –Corwin M., *Taxing the digital economy: as simple as "A, B, C"?*, in *Tax management international journal*, 2019, 48, 11, 1;

Mastroiacovo V., *Non è soggetto ad imposizione il passaggio generazione dell'impresa*, in *Corr. trib.*, 2008, 325;

Mayr S. – Fort G., *La nuova definizione di stabile organizzazione (art. 162 del Tuir)*, in *Boll. trib.*, 2018, 7, 495;

OECD (2019), *Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) – Pillar Two – Public Consultation Document*, 8 novembre – 2 dicembre 2019

OECD (2019), *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One. Public Consultation Document*, 9 ottobre – 12 novembre 2019

P. Boria, *Il sistema tributario*, UTET, Torino, 2008;

Padovani F., *Riflessioni in tema di trattamento fiscale dei soggetti non residenti svolgenti attività d’impresa all’estero e privi di stabile organizzazione in Italia, con particolare riferimento alle sfide poste dall’economia digitale*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, 1, 55;

Pellegrino S., Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario, 26 febbraio 2021;

Pistone P.– Pinto Nogueira J.F. –Andrade B., *The OECD Public Consultation Document “Secretariat proposal for a ‘unified approach’ under Pillar One”: an assessment*, in *Bulletin for international taxation*, 2020, 74, 1, 14;

Pistone P.– Pinto Nogueira J.F. –Andrade B., *The OECD public consultation document “global anti-base erosion (GloBE) proposal: pillar two”*, in *Bulletin for international taxation*, 2020, vol. 74, no. 2;

Puoti, *Riflessioni sulla definizione giuridica di reddito*, in *Riv. dir. fin.*, 1976, 1, 271;

Quarta O., *Commento alla legge sulla imposta di ricchezza mobile*, S.E.L., Milano, 1917;

Rinaldi R., *Contributo allo studio dei redditi di capitale*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 1989, 4;

Rinaldi R., *L’evoluzione del concetto di reddito*, in *Riv. dir. fin.*, 1981, 1, 401;

RÖRIG M.T., *Le pronunce di incostituzionalità e di incompatibilità costituzionale nella giurisprudenza costituzionale tedesca e austriaca*, Corte Costituzionale – Servizio Studio – Area di diritto comparato, ottobre 2018;

Russo P., *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Giuffrè, 2009;

Schanz G. V., *Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze*, in *Finanz Archiv*, 13. Jg., 1896, 23;

Schuster S., *Der “Unified Approach” der OECD – ein Überblick und erste Einschätzungen*, in *Steuer und Wirtschaft International*, 2019; 19, 11, 514;

Simons C., *Personal Income Taxation*, The University Chicago Press, Chicago, 1938;

Singh K. –Murphy W.J. – Ossi G.J., *The OECD’s Unified Approach – an analysis of the revised regime for taxing rights and income allocation*, in *Tax notes international*, 2020, 97, 5, 549;

Skaar A.A., *Permanent establishment. Erosion of a tax treaty principle*, Deventer, 1991;

Stevanato D., *L’agevolazione delle trasmissioni di impresa nel diritto successorio*, in *Dialoghi trib.*, 2007, 4, 588;

Tesauro F., *Istituzioni di diritto tributario, parte speciale*, UTET, Torino, 2009;

Tinelli G., *Commentario al Testo Unico delle Imposte sui Redditi*, 2019, CEDAM, 320;

Tinelli G., *Il reddito di impresa nel diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1991, 54;

Tinelli G., *Osservazioni sulla pretesa tassabilità degli interessi di mora maturati sui crediti di imposta*, in *Rass. Trib.*, 1984, 2, 337;

Tipke K., J. Lang, *Steuerrecht*, 17. Verlag, Köln, 2002, 188;

Tomassini A., *L'incerta corsa alla tassazione dell'economia digitale*, in *Corr. trib.*, 2018, 3, 172;

Tosi L., *La nozione di reddito*, in *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, a cura di (Tesauro), in *Giur. sist. dir. trib.*, Torino, 1994, 105;

Trovati G., *L'Irpef castiga i redditi medi: aliquote marginali fino al 61%*, in *Sole 24 Ore*, 3 febbraio 2021.

Vanoni E., *Il problema della codificazione tributaria*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1938, 1, 361;

Visentini G. – Marchetti F., *Riforma della previdenza complementare: riflessioni sul trattamento fiscale*, in *Economia Italiana*, 1995, 95;

X Rapporto ADEPP sulla previdenza privata, 15 dicembre 2020;