

**Camera dei Deputati**  
**VI Commissione Finanze**

**(A.C. 3343)**

**“Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale”**

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

## **Premessa**

Innanzitutto, desidero ringraziare il Presidente e tutti i componenti della VI Commissione Finanze per l'opportunità offertami di formulare osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel disegno di legge recante delega al Governo per la revisione del sistema fiscale (A.C. n. 3343).

Come già anticipato, 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.

D'altronde, come anche sottolineato nella Relazione illustrativa, gli obiettivi fondamentali della delega al Governo sono: *i)* la crescita dell'economia; *ii)* la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario e *iii)* la riduzione del carico fiscale.

Questi sono, dunque, i propositi che devono guidare l'operato del legislatore delegato, il quale, quindi, è tenuto a ridisegnare il sistema tributario muovendosi necessariamente lungo queste direzioni.

Come è noto, il disegno di legge delega si compone di dieci articoli concernenti i principi generali e le procedure di delega (art. 1); i principi ed i criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi e per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa (artt. 2 e 3); i principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'IVA e delle altre imposte indirette (art. 4); il graduale superamento dell'IRAP (art. 5); la revisione del catasto dei fabbricati (art. 6); la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF ed il riparto tra Stato e Comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati ad uso produttivo (art. 7); la revisione del sistema nazionale della riscossione, nonché la codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia tributaria (artt. 8 e 9).

Scorrendo ed esaminando i dieci articoli che compongono il testo, però, si constata che le disposizioni in esso contenute si caratterizzano per vaghezza e genericità e non delimitano con precisione né la portata della delega legislativa né i principi ed i criteri direttivi che devono presiedere al suo esercizio. Invero, il Governo sarebbe delegato ad emanare uno o più Decreti legislativi, conformandosi a principi e criteri direttivi che – almeno in parte – appaiono generici.

Ebbene, con l'auspicio di poter fornire un utile ed ulteriore contributo in relazione al progetto di riforma del sistema fiscale, con la presente memoria, che per ragioni di efficienza sarà strutturata in più sezioni, si tenterà anzitutto di approfondire la formulazione di taluni principi enunciati nel disegno di legge in esame, nel tentativo di evidenziare, da un lato, eventuali criticità e, dall'altro, di suggerire possibili modifiche e/o integrazioni.

Successivamente, si tenterà di individuare, nonché di segnalare nuovi e possibili criteri di delega che – si spera - possano contribuire a delinearne un progetto di modifica coerente con gli obiettivi di rilancio del Paese.

## Sezione I

### **Esame e valutazione dei criteri di delega formulati nel disegno di legge delega (A.C. n. 3343)**

Nessun rilievo s'intende muovere con riguardo all'art. 1 del disegno di legge delega in discorso, rubricato "*Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e procedura*", di cui si condivide *in toto* la formulazione.

La disposizione fissa in diciotto mesi il termine per l'attuazione della delega e, nel definire i principi generali della riforma, riconosce un ruolo cardine all'esigenza di assicurare una disciplina fiscale che sia rispettosa dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., nonché delle norme del diritto dell'Unione europea. Si segnala, tuttavia, che nell'esercizio della delega il Governo dovrebbe attenersi anche al rispetto dei principi enunciati nello Statuto dei diritti del contribuente.

Si condividono altresì i principi ed i criteri direttivi generali posti a fondamento del progetto di riforma, individuati nella: *i)* crescita dell'economia attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione<sup>1</sup>; *ii)* razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, di cui deve essere preservata la progressività, da attuarsi anche attraverso la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei cosiddetti "micro-tributi" con gettito trascurabile per l'Erario, *iii)* riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Talune osservazioni si muovono, al contrario, con riguardo all'art. 2, il quale reca i principi ed i criteri direttivi cui deve uniformarsi il Governo nell'introdurre norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi.

In particolare, i decreti legislativi devono prevedere la progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello "compiutamente" duale che preveda: 1) "*l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego di capitale, anche nel mercato immobiliare, e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di imprese e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle*

---

<sup>1</sup> L'attuale assetto del nostro sistema tributario pone un serio ostacolo alla crescita economica dal momento che l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è pari al 42,7% e quella di tassazione sul capitale è del 29,2%. A tal proposito, si rinvia al "Documento conclusivo approvato dalla Commissione" del 29 giugno 2021. Per un ulteriore approfondimento, si rinvia, inoltre, all'Audizione del sottoscritto del 12 marzo 2021.

*società (Ires)”; 2) “l’applicazione dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai redditi diversi da quelli di cui al n. 1 e la sua revisione secondo i principi indicati nella lett. b)”*.

Dunque, il modello prescelto sarebbe quello della “tassazione duale”, in base al quale i redditi da investimento (immobiliare o finanziari) devono essere assoggettati ad imposta proporzionale, mentre quelli da lavoro ad imposta progressiva.

Stante l’ampia libertà di movimento dei redditi da capitale rispetto ai redditi da lavoro, il sistema prescelto è certamente da preferire rispetto a quello ideale della *comprehensive income taxation*.

Non si tratta tuttavia di una novità, atteso che il sistema italiano di tassazione, anche se da sempre ispirato al modello della “*comprehensive income taxation*”, ha assunto negli anni i connotati di un sistema duale, limitando la progressività ai soli redditi di lavoro ed applicando un’aliquota proporzionale, non sempre omogenea, a tutti i redditi da capitale.

Di conseguenza, condivisibile è la scelta di applicare la medesima aliquota proporzionale ai redditi derivanti dall’impiego di capitale, e, dunque, anche ai redditi di fonte immobiliare, i quali, come noto, oggi sono assoggettati ad imposta sostitutiva del 21%, ovvero del 10%.

Il legislatore delegato, però, dovrebbe, in primo luogo, individuare l’aliquota applicabile e, poi, emanare norme tese ad individuare la quota di reddito riconducibile all’impiego di capitale, riformulando, di conseguenza, anche l’art. 8 del Tuir secondo cui “*Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo*”.

Sarebbe, pertanto, necessario individuare un criterio che, ponendosi in linea con il proposito di semplificare il sistema, consenta di individuare la porzione di reddito direttamente riferibile al capitale investito. A tal proposito, si potrebbe pensare all’elaborazione di una formula che ricalchi la modalità di calcolo dell’ACE e, tenendo sempre ben a mente l’esigenza di razionalizzare il sistema e di ridurre gli ostacoli all’equità, potrebbe essere utile volgere lo sguardo anche all’esperienza di altri Paesi, *in primis*, quelli del Nord Europa, ove detto sistema è stato adottato in tempi più remoti.

È bene segnalare, però, come in detti Paesi la spesa sanitaria e previdenziale sia prevalentemente finanziata attraverso fondi pubblici provenienti da contributi ed imposte, con la conseguenza che ciò ha determinato un inevitabile incremento delle aliquote applicabili.

Le lettere b) e c) dell’art. 2, invece, attribuiscono al Governo il compito di procedere alla revisione dell’IRPEF, nonché il compito di provvedere al riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall’imposta lorda sul reddito delle persone fisiche.

Il fine è quello di incentivare l’offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani e dei secondi percettori di reddito.

Più nel dettaglio, nel testo si legge che la revisione dell’IRPEF deve essere finalizzata alla riduzione graduale delle aliquote medie effettive.

Invero, l'attuale sistema di imposizione reddituale risulta essere fortemente sproporzionato ed iniquo: 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.

È però opportuno chiarire in che modo andrebbe razionalizzata la progressività dell'Irpef e come s'intende superare detta criticità.

Come sottolineato lo scorso 12 marzo in occasione dell'Audizione, un primo intervento attuabile potrebbe essere quello di passare al modello tedesco di progressività continua, considerato più coerente con i principi di capacità contributiva, uguaglianza e progressività.

Tale sistema, che tuttavia nell'attuale periodo storico pare di difficile attuazione, 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.

In alternativa, potrebbe essere attribuito al Governo il compito di inaugurare 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<sup>2</sup>. Sarebbe però necessario rivedere anche 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 artt. 3 e 53 della Costituzione, atteso che a parità di reddito lordo vengono applicate aliquote differenti.

Tuttavia, al fine di favorire e sostenere l'accesso al mondo del lavoro, il Governo dovrebbe essere delegato ad introdurre un regime fiscale agevolato per tutti i giovani di età inferiore a 35 anni (senza operare alcuna distinzione tra lavoro autonomo e lavoro dipendente), ovvero per i secondi percettori di reddito. Il regime agevolato, che potrebbe consistere in un dimezzamento delle aliquote ordinariamente applicabili, potrebbe essere riconosciuto per un periodo di lavoro non superiore a cinque anni e sino ad una determinata soglia di reddito imponibile.

Dunque, sia che si opti per il modello tedesco sia che si decida di intervenire sul terzo scaglione, l'obiettivo deve essere quello di ridurre le disuguaglianze sociali e di restituire ai principi costituzionali di capacità contributiva, uguaglianza e progressività il ruolo centrale che gli stessi rivestono nell'ambito della politica tributaria.

---

<sup>2</sup> 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

Il legislatore delegato, inoltre, dovrebbe intervenire sugli incentivi alla crescita dimensionale degli studi professionali, mediante l'estensione del "bonus aggregazioni", già applicato alle aggregazioni aziendali, anche alle aggregazioni professionali. Inoltre dovrebbe essere riconosciuta la neutralità fiscale in caso di conferimenti o trasformazioni di attività professionali e studi associati in società tra professionisti (STP)<sup>3</sup>.

Al fine di non alterare il gettito, quale conseguenza dell'eventuale modifica delle aliquote IRPEF<sup>4</sup>, il Governo dovrebbe altresì introdurre norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali (cioè esenzioni, detrazioni, deduzioni) che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, ovvero che costituiscono una duplicazione.

A tal proposito, il Rapporto annuale sulle spese fiscali, che dovrebbe fornire la base conoscitiva per gli interventi di razionalizzazione, ha censito, nel 2020, 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 ha reso il sistema attuale troppo complesso, ma ha provocato anche una rilevante perdita di gettito, pari a circa 40 miliardi di euro.

Il Governo, pertanto, dovrebbe adottare norme tese a razionalizzare le spese fiscali, tenendo conto, da un lato, dell'introduzione dell'assegno universale unico per i figli e, dall'altro, delle priorità di tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, della ricerca e istruzione, dell'ambiente, nonché dell'innovazione tecnologica.

Si dovrebbe, poi, attribuire al Governo il compito di semplificare le modalità di imposizione delle indennità e somme, comunque denominate, percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro, nonché di altre somme soggette a tassazione separata, a cui non si fa alcun cenno nel disegno di legge in esame.

Si suggerisce, pertanto di ampliare il criterio di delega di cui all'art. 2, recependo i suggerimenti sopra evidenziati.

In particolare, il sistema di imposizione personale sui redditi potrebbe essere informato ai seguenti principi e criteri direttivi:

- i) progressiva evoluzione del sistema verso un modello d'imposizione "duale", che preveda l'applicazione dell'imposta proporzionale pari a quella del primo scaglione dell'IRPEF a tutti i redditi derivanti dall'impiego di capitale;

---

<sup>3</sup> Cfr. CNDCEC, *Manifesto per la riforma del sistema tributario*, 23 giugno 2021.

<sup>4</sup> La previsione di un nuovo scaglione e la modifica delle aliquote avrebbe un costo di circa 12 miliardi di euro.

- ii) riformulazione dell'art. 8 del Tuir secondo cui *"Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo"*, tenuto conto dell'adozione di un sistema di imposizione di tipo "duale";
- iii) carattere personale e progressivo dell'imposta sui redditi da lavoro dipendente ed autonomo;
- iv) parziale revisione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF, accompagnate dalla riforma dei regimi di detrazione e deduzione degli oneri sostenuti, con particolare riferimento alle spese della sanità, della previdenza e dell'acquisto per la prima casa;
- v) previsione di un regime fiscale agevolato, consistente nel dimezzamento delle aliquote ordinariamente applicabili per un periodo di lavoro non superiore a 5 anni e sino ad una determinata soglia di reddito imponibile, per i giovani fino 35 anni, ovvero per i secondi percettori di reddito, al fine di sostenere il loro ingresso nel mondo del lavoro.
- vi) esclusione dal reddito complessivo, con conseguente separata tassazione, dei redditi derivanti da fatti economici a formazione pluriennale, nonché semplificazione delle modalità d'imposizione delle somme soggette a tassazione separata;
- vii) attribuzione al soggetto di un credito d'imposta in relazione ai tributi assolti all'estero per i redditi ivi prodotti ed assoggettati in Italia ad imposta tramite ritenuta a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva.

Con particolare riguardo, invece, ai redditi di natura finanziaria, lo schema di legge delega per la revisione del sistema fiscale pare privo di chiari e puntuali principi e criteri direttivi: l'art. 2, comma 1, lett. d), si limita a disporre che il Governo è tenuto a realizzare l'*"armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta"*.

L'auspicio, dunque, è certamente quello che vengano forniti ulteriori dettagli, atteso che gli interventi in materia non possono (*rectius*, devono) ridursi ad un mero ritocco delle aliquote<sup>5</sup>.

Il legislatore delegato dovrebbe, infatti, procedere alla riunificazione dei redditi di capitali e dei redditi diversi di natura finanziaria in un'unica categoria reddituale, anche al fine di convogliare il risparmio privato verso l'economia reale del Paese.

Parrebbe, pertanto, opportuno che il percorso verso l'unificazione riceva nuova linfa e conduca all'applicazione di un'unica aliquota (pari a quella del primo scaglione IRPEF) sul risultato netto dei redditi finanziari prodotti o realizzati nello stesso periodo di imposta.

---

<sup>5</sup> Per un maggior approfondimento sul tema, si consenta il rinvio all'allegato contributo intitolato *"Tassazione dei redditi di natura finanziaria: principi e criteri direttivi troppo generici e indeterminati"*, pubblicato nella Rivista *"Il Fisco"* n. 42/2021.

Ciò consentirebbe tra l'altro la compensazione, ad oggi irragionevolmente impedita, di interessi, proventi ed utili con plusvalenze e minusvalenze.

Dunque, in attuazione degli artt. 2, 3, 23, 47, 53 e 81 Cost. e in conformità dei principi generali e delle libertà fondamentali dell'UE, il Governo dovrebbe essere delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi concernenti il riordino del trattamento tributario dei redditi finanziari, di qualsiasi natura o fonte, siano essi attualmente considerati redditi di capitale o redditi diversi di natura finanziaria, nonché delle gestioni individuali di patrimoni e degli organismi di investimento collettivo del risparmio, e recanti modifiche al regime delle ritenute alla fonte sui redditi di capitale o delle imposte sostitutive afferenti i medesimi redditi, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- i) omogeneizzazione della base imponibile dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrli;
- ii) deduzione dei costi e compensazione delle minusvalenze e perdite, con utilizzabilità delle eccedenze entro un arco temporale prestabilito;
- iii) superamento del criterio di tassazione del risultato maturato, tenuto conto del fatto che i prodotti finanziari sono altresì colpiti da imposta di bollo e da IVAFE, se detenuti all'estero<sup>6</sup>.

Il legislatore delegato dovrebbe altresì riformare il sistema fiscale della previdenza complementare, adottando il modello EET (*Exemption Exemption Taxation*), maggiormente utilizzato anche negli altri Stati membri dell'UE.

Inoltre, il legislatore delegato dovrebbe provvedere anche alla revisione dell'art. 67 del Tuir, annoverando al suo interno quelle fattispecie oggi prive di regolamentazione e rimuovendo quei "disallineamenti" derivanti dall'esistenza di condizioni di non imponibilità, attualmente applicabili solo ad alcune fattispecie reddituali.

In tale prospettiva, dunque, sarebbe anzitutto opportuno che il legislatore intervenga, 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.

---

<sup>6</sup> Si rinvia all'Audizione della Banca d'Italia dell'11 gennaio 2021, ove è stato evidenziato come l'applicazione del bollo sulle attività finanziarie determina un prelievo fiscale complessivo sul reddito che può arrivare a livelli superiori all'aliquota marginale dell'Irpef del 43 per cento.



L'art. 3 del disegno di legge delega reca, invece, i principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa.

In particolare, i decreti legislativi devono garantire: la coerenza complessiva del sistema impositivo della tassazione del reddito d'impresa con il sistema di imposizione personale dei redditi di tipo duale previsto dal sopracitato articolo 2; la semplificazione e la razionalizzazione dell'IRES; la revisione della disciplina delle variazioni in aumento ed in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico; la tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese. Ciò - sottolinea la Relazione illustrativa - anche al fine di eliminare gli ostacoli alla crescita dimensionale delle realtà produttive più piccole.

In particolare, il Governo, al fine di incrementare la competitività del sistema produttivo, dovrebbe provvedere all'introduzione di un regime opzionale che uniformi il trattamento impositivo riservato alle società di capitali con quello dell'impresa individuale e delle società di persone commerciali, così da incentivare quest'ultime a reinvestire le proprie ricchezze all'interno della società.

In altri termini, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, il reddito di impresa da chiunque prodotto dovrebbe, su base opzionale, essere assoggettato a tassazione con un'aliquota proporzionale allineata a quella dell'IRES. Le somme prelevate dall'imprenditore e dai soci, invece, dovrebbero concorrere alla formazione del reddito complessivo ai fini IRPEF dell'imprenditore e dei soci, e sarebbero deducibili dalla predetta imposta sul reddito imprenditoriale.

Pertanto, il Governo dovrebbe:

- a) introdurre un regime opzionale che preveda l'assoggettamento ad imposta proporzionale dell'imposta sul reddito delle società del reddito d'impresa da chiunque prodotto, al fine di eliminare i differenti trattamenti impositivi legati alla diversa forma giuridica rivestita dal contribuente;
- b) individuare le modalità idonee ad attenuare fenomeni di doppia imposizione in relazione agli utili distribuiti ai soci.

Con particolare riguardo, poi, all'obiettivo di semplificare e razionalizzare il sistema, si suggerisce di ampliare i criteri di delega di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), prevedendo:

- i) il mantenimento dei regimi semplificati per l'assolvimento degli adempimenti, per la predisposizione delle dichiarazioni e per il calcolo delle imposte per i contribuenti di minori dimensioni, in attesa che si perfezioni completamente il sistema d'imposizione duale;

- ii) la riduzione delle variazioni in aumento o in diminuzione rispetto all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, al fine di favorire una maggiore stabilità delle regole;
- iii) il rafforzamento delle misure di contrasto alle società di comodo e la previsione di misure tese a favorire la loro trasformazione in società semplici;
- iv) un maggiore coordinamento della normativa tributaria con il Codice del Terzo Settore, le procedure concorsuali e il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Anche la disciplina degli ammortamenti, cui si fa cenno nella sopramenzionata lett. b) dell'art. 3, merita una maggiore attenzione<sup>7</sup>.

Non di rado, infatti, accade che i coefficienti di ammortamento, contemplati dal Dm 31 dicembre 1988, non rispecchino le attuali condizioni tecnologiche e di usura dei beni utilizzati nel processo produttivo, cosicché sarebbe opportuno procedere ad una loro modifica al fine di incentivare l'acquisto di beni da parte delle imprese.

Ne consegue, pertanto, che il Governo dovrebbe essere delegato a provvedere:

- i) all'attuazione di una revisione, anche avvalendosi dell'emanazione di decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, dei coefficienti di ammortamento, al fine di renderli più coerenti con le attuali condizioni tecnologiche e di usura dei beni impiegati nei processi produttivi;
- ii) alla introduzione di una previsione generale di sospensione degli ammortamenti di beni materiali e immateriali in caso di eventi eccezionali che provocano un grave turbamento dell'economia nazionale.

Inoltre, sarebbe opportuno che il legislatore delegato intervenga in materia di interessi. Occorrerebbe, infatti, rendere meno penalizzante la disciplina racchiusa nell'art. 96 del Tuir, che, come si ricorderà, ammette, in ciascun periodo di imposta, la deducibilità degli interessi passivi 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. Considerato il contesto di urgenza in corso, caratterizzato da una drastica riduzione del reddito operativo lordo e da un incremento degli oneri finanziari, sarebbe auspicabile una riforma della suddetta disciplina, diretta all'eliminazione delle limitazioni sopra richiamate.

Tra l'altro, un simile intervento si porrebbe altresì in linea con quanto previsto dalla Direttiva ATAD I. Sarebbe altresì auspicabile una modifica della disciplina delle perdite fiscali, stante le presumibili

---

<sup>7</sup> Sul tema, si segnala che non è condivisibile la scelta operata nel disegno di legge di bilancio per il 2022, il cui art. 191 prevede che la deduzione ai fini delle imposte dirette e IRAP del maggior valore imputato ai sensi dei commi 4, 8 e 8-bis del decreto Agosto alle attività immateriali, le cui quote di ammortamento, ai sensi dell'art. 103 TUIR sono deducibili in misura non superiore a 1/18 del costo o del valore, sia effettuata, in ogni caso, in misura non superiore, per ciascun periodo d'imposta, a 1/50 di tale importo.

ed ingenti perdite realizzate negli ultimi periodi di imposta a causa della consistente riduzione dei fatturati.

Pertanto, a fronte dell'attuale contesto economico ed allo scopo di sostenere la struttura finanziaria delle imprese, sarebbe opportuna una rivisitazione della disciplina in discorso, tesa ad eliminare la limitazione quantitativa prevista dall'art. 84 del TUIR. Inoltre, sempre al fine di favorire la ripresa delle imprese, sarebbe particolarmente efficace consentire eventualmente il riporto all'indietro delle perdite. Si ricorderà che il c.d. *carry back* delle perdite è presente in Germania ed in Francia, ove è possibile utilizzare la perdita rispettivamente nel primo e sino al terzo periodo anteriore a quello di formazione.

Di conseguenza, il Governo, al fine di favorire la competitività delle imprese e allo scopo di sostenere la struttura finanziaria delle stesse, dovrebbe essere delegato ad attuare una revisione degli artt. 84 e 96 del d.p.R. del 22 dicembre 1986, n. 917 (Tuir).

La suddetta revisione dovrebbe essere effettuata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- i) riordino del regime di deducibilità degli interessi passivi e degli oneri finanziari, sfruttando gli spazi di manovra consentiti dalla Direttiva UE n. 1164/2016, la quale riconosce agli Stati membri la possibilità di escludere dal limite della deducibilità degli interessi passivi e degli oneri finanziari 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 tre milioni di euro;
- ii) eliminazione delle limitazioni alla deducibilità previste dall'art. 96 del Tuir e riconoscimento dell'integrale deduzione degli interessi passivi e degli oneri finanziari, con eventuale applicazione dei suddetti limiti ai soli soggetti di maggiori dimensioni;
- iii) eliminazione del vigente limite quantitativo dell'80 per cento del reddito imponibile nell'utilizzo delle perdite fiscali riportabili ed introduzione della disciplina del riporto all'indietro delle perdite.

Il Governo, inoltre, dovrebbe adottare nuove norme tese ad introdurre nuovi meccanismi ed incentivi fiscali idonei a stimolare, nonché ad incentivare la ricapitalizzazione delle imprese, le quali continuano a finanziarsi con capitale di debito anziché con capitale proprio.

In particolare, al fine di riequilibrare le fonti di finanziamento ed agevolare la capitalizzazione delle imprese, il Governo dovrebbe introdurre nuove norme dirette a:

- i) annullare o quantomeno ridimensionare la discriminazione esistente tra il regime del debito e quello del capitale proprio, introducendo nuovi incentivi fiscali alla capitalizzazione delle imprese;

- ii) incrementare i vantaggi fiscali legati allo strumento dell'ACE, riducendo il carico fiscale legato agli aumenti di capitale e rendendo più incentivante la proporzione tra incremento di capitale proprio e deduzione dal reddito imponibile.

Un ulteriore pilastro della riforma al sistema fiscale è costituito dagli interventi che si intendono introdurre in materia IVA.

In particolare, l'art. 4 detta i principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'Imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette.

Tra i principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega si ricorda, in primo luogo, la razionalizzazione, ai fini della semplificazione della gestione ed applicazione dell'imposta, della struttura dell'IVA, con particolare riguardo al numero e ai livelli delle aliquote ed alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote. Il nostro sistema impositivo, infatti, consente di assoggettare ad aliquote Iva differenti il medesimo bene, generando inevitabilmente confusione tra gli operatori e non.

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

Tuttavia, nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il Governo dovrebbe altresì osservare, i seguenti principi e criteri direttivi:

- i) maggior coordinamento tra la normativa IVA nazionale e la disciplina europea<sup>8</sup>;
- ii) revisione e riformulazione degli artt. 2 e 3 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, tenuto conto anche della giurisprudenza unionale consolidatasi in relazione alla nozione di "cessione di beni" e "prestazioni di servizi"<sup>9</sup>;
- iii) maggior coordinamento della normativa IVA con le procedure concorsuali e con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

---

<sup>8</sup> Talvolta, la normativa domestica IVA è incompatibile con quella europea. Si pensi alla disciplina di cui all'art. 26 del d.p.r. 633/1972 (variazione dell'imponibile o dell'imposta), ovvero a quella di cui all'art. 30 dello stesso *Decreto (Versamento di conguaglio e rimborso dell'eccedenza)*. Per un maggior approfondimento, si rinvia a P. Muspes, *La riforma e l'IVA: dum Romae consultur tributum expugnatur!*, in *Gest. Straord. Im.*, 2021, 80 ss. In giurisprudenza: CGUE, 12 maggio 2011, C - 107/10, *Enel Maritsa Iztok 3 AD*; Id., 28 febbraio, 2018, C - 387/16, *Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*.

<sup>9</sup> Si segnala, in particolare, come in materia IVA, la nozione di "cessione di bene" quale presupposto impositivo, così come interpretata dalla Corte di Giustizia, si riferisce non al trasferimento di proprietà nelle forme previste dal diritto interno, bensì a qualsiasi operazione di trasferimento di un bene materiale con la quale una parte autorizzi l'altra a disporne di fatto come se ne fosse il proprietario, spettando al giudice di merito determinare, caso per caso, in relazione alla singola fattispecie, se una data operazione comporti il trasferimento del detto potere. A titolo esemplificativo, si ricorda come non costituisce "cessione di bene" imponibile la vendita in seno a *sale and lease back* (CGUE., 27 marzo 2019, *Mydibel SA Stato belga*, C-201/18; Cass. 27 aprile 2021, n. 11023).

L'art. 5 attribuisce al Governo il compito di attuare un graduale superamento dell'IRAP, da cui deriverebbero senza dubbio vantaggi, anche in termini di semplificazione, per i contribuenti.

Sono proprio le caratteristiche di tale tributo che 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 la quale 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 reddito di lavoro autonomo e sul reddito di impresa, svuotandosi quasi completamente del suo significato.

Ciò posto, 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.

Sarebbe possibile recuperare il gettito per mezzo di addizionali all'IRPEF o all'IRES.

Dunque, il Governo dovrebbe essere delegato, con uno o più decreti legislativi, a provvedere alla revisione della disciplina vigente in materia Irap, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- i) riformare la disciplina dell'IRAP sino alla sua graduale soppressione, eliminando superflue complessità e semplificando il sistema degli adempimenti dichiarativi;
- ii) prevedere l'introduzione di addizionali all'IRPEF o all'IRES, considerando che il carico impositivo può essere diversamente ripartito tra valore della produzione e persone fisiche;
- iii) prevedere l'adozione di aliquote ridotte per le imprese che scelgono di assumere i secondi percettori di reddito ed i giovani fino a 35 anni.

L'art. 8 delega il Governo ad attuare una revisione del sistema nazionale della riscossione, riformando l'attuale meccanismo di remunerazione dell'Agente della riscossione, eliminando le duplicazioni logistiche e funzionali e superando l'attuale modello organizzativo caratterizzato da una netta separazione tra il titolare della funzione della riscossione ed il soggetto deputato allo svolgimento delle attività di riscossione.

Sembrerebbe, dunque, che il disegno di legge delega abbia recepito le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 120 del 2021, ove, per l'appunto, è stata sottolineata la grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva.

La revisione del sistema nazionale della riscossione pare, pertanto, indifferibile, in quanto necessaria sia per eliminare costi irragionevoli, quale l'aggio, sia per rendere più efficiente il sistema oggi vigente. D'altronde, come evidenziato dalla Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019, *“il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento”*. Tale dato è stato altresì evidenziato dal Direttore dell'Agenzia delle entrate<sup>10</sup>, il quale, in occasione della Sua Audizione presso la Camera dei deputati, ha precisato che *“[a]lla data del 30 giugno 2020, il valore del carico contabile residuo, affidato dai diversi enti creditori all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta[va] a circa 987 miliardi di euro”*. Trattasi di un risultato che mette ben in evidenza i limiti dell'attuale sistema.

Con l'art. 9, invece, il Governo è delegato ad attuare una revisione del sistema delle fonti, provvedendo alla redazione di una codificazione della legislazione tributaria vigente, allo stato complessa e frammentata.

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.

Dunque, il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un'elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo.

Questo metodo obbliga ad assumere come punto di partenza le singole disposizioni oggi vigenti: è necessario tentare di operare una loro riorganizzazione secondo un criterio razionale.

A tal proposito, pertanto, il Governo dovrebbe adottare uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e i criteri direttivi:

- i) razionalizzazione e 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

---

<sup>10</sup> Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate presso la Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, VI Commissione Finanze – VI Commissione Finanze e tesoro, *Riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario*, 11 gennaio 2021.

- Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché riducano i costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia;
- ii) previsione del contraddittorio endoprocedimentale a tutti i tributi di ogni genere e specie comunque denominati;
  - iii) revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali;
  - iv) revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria.

Nel Codice tributario dovranno pertanto essere collocate le parti del diritto tributario riguardanti le fonti, le dichiarazioni tributarie, i poteri istruttori e le attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, 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 dovrebbe essere affidata ad un relativo testo unico.

## **Sezione II**

### **Nuovi ed eventuali criteri di delega**

Il legislatore delegato dovrebbe procedere anche ad una rivisitazione dell'imposta di successione e donazione, a cui non si fa alcun cenno nell'ambito del disegno di legge in esame.

Occorrerebbe, pertanto, procedere ad una rivisitazione delle aliquote e delle franchigie oggi applicabili, volgendo lo sguardo anche a quella che è la struttura dell'imposta adottata in altri Paesi europei.

La legge delega dovrebbe, inoltre, contenere specifiche disposizioni tese ad armonizzare i regimi agevolativi vigenti in tale settore, conformemente alla giurisprudenza nazionale (il riferimento è soprattutto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione) e sovranazionale.

Basti pensare all'agevolazione di cui all'art. 3, comma 4-ter, TUS, giunta al vaglio della Corte Costituzionale<sup>11</sup>. Per quest'ultima, in particolare, la sopracitata esenzione appare disallineata rispetto alla sua finalità 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.

---

<sup>11</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2020.

A seguito del monito rivolto dal giudice delle leggi, dunque, occorrerebbe prevedere che nell'immediato futuro il Legislatore tributario possa intervenire sull'ambito applicativo di detta agevolazione, così da rendere la stessa più coerente rispetto sia all'art. 41 Cost., sia alla Raccomandazione 94/1069/CE.

Oggetto di intervento dovrebbe essere anche l'istituto del coacervo, introdotto dal legislatore del d.p.r. n. 637 del 1972 per evidenti fini antielusivi, ovvero la disciplina delle c.d. donazioni indirette. 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.

Ebbene, il Governo dovrebbe assicurare, con gli stessi decreti legislativi, la razionalizzazione ed una maggiore armonizzazione delle agevolazioni vigenti nel comparto delle imposte indirette.

Infine, in linea con quanto previsto nel PNRR, il Governo dovrebbe introdurre un criterio di delega in materia di fiscalità ambientale ed energetica.

In particolare, il Governo dovrebbe essere delegato ad introdurre nuove forme di fiscalità al fine di preservare e garantire l'equilibrio ambientale (*green taxes*), in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale e nel rispetto del principio della neutralità fiscale.

Tale tassazione dovrebbe essere finalizzata a orientare il mercato verso nuovi modi di consumo e produzione sostenibili, ponendosi dunque come un utile incentivo allo sviluppo delle tecnologie innovative.

### **Sezione III**

#### **Brevi considerazioni conclusive**

*"La riforma del sistema fiscale è tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee".* Così inizia la Relazione illustrativa al disegno di legge delega per la revisione del sistema tributario, i cui obiettivi fondamentali devono essere la crescita dell'economia, la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario e la riduzione del carico fiscale.

Il legislatore delegato, dunque, muovendosi necessariamente lungo queste direzioni e nel perimetro dei principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e progressività, è tenuto a rimuovere gli squilibri e le disuguaglianze ad oggi esistenti, ma per far ciò sono necessari principi e criteri direttivi assolutamente chiari e specifici.



Ebbene, i tempi per una riforma fiscale sono oramai maturi e il contesto nazionale ed europeo impongono di realizzare un sistema fiscale che sia più equo e solidale. Si tratta di un'occasione unica che, data l'attuale contingenza economica, il nostro Paese non può permettersi di sprecare.

L'auspicio, dunque, è quello che nel corso dei lavori venga istituita una Commissione che possa coadiuvare il Legislatore nel progetto di riforma del sistema fiscale.

# Tassazione dei redditi di natura finanziaria: principi e criteri direttivi troppo generici e indeterminati

di Giuseppe Corasaniti (\*)

“La riforma del sistema fiscale è tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee”. Così inizia la Relazione illustrativa al disegno di Legge delega per la riforma del sistema fiscale, i cui obiettivi fondamentali sono la crescita dell'economia, la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario e la riduzione del carico fiscale. Il disegno di Legge delega è il primo passo importante verso il lungo “viaggio” della riforma del sistema tributario, ma ora occorre andare nella giusta direzione. Invero, i principi ed i criteri direttivi enunciati nel testo appaiono alquanto generici ed evanescenti, non circoscrivendo in modo chiaro l'operato del legislatore delegato, ragione per cui dovranno necessariamente esser riempiti di contenuto in sede di approvazione parlamentare. Ci si propone, dunque, anzitutto l'obiettivo di analizzare l'attuale sistema di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di cui si auspica la riunificazione in un'unica categoria reddituale. Si tenterà, poi, di approfondire la formulazione di taluni principi enunciati nello schema di Legge delega ora all'esame del Parlamento, al fine di evidenziarne, da un lato, eventuali criticità e, dall'altro, di individuare - *de iure condendo* - alcune soluzioni che possano contribuire a delineare un progetto di modifica coerente con gli obiettivi di rilancio del Paese.

## 1. Premessa

“La riforma del sistema fiscale è tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee”. Così inizia la Relazione illustrativa al disegno di Legge delega per la revisione del sistema tributario (1), i cui obiettivi fondamentali sono la crescita dell'economia, la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario e la riduzione del carico fiscale.

Il primo passo verso il lungo “viaggio” della riforma del sistema fiscale è fatto. Fondamentale, ora, è andare nella giusta direzione.

“Il Governo - si legge all'art. 1 del citato schema - è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più Decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale”, conformandosi a quelli che sono i **principi ed i criteri direttivi generali** individuati nella bozza di Legge delega, principi e criteri direttivi che, a dire il vero, appaiono alquanto generici ed “evanescenti” (2) e che do-

(\*) Professore ordinario di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Brescia.

(1) Trattasi dello schema di disegno di Legge delega di riforma del sistema fiscale, approvato il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, Ma-

rio Draghi, e del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Davide Franco.

(2) In questi termini, C. Glendi, “Delega fiscale rallentata. Ma è urgente la riforma della riscossione”, in *IPSOA Quotidiano* del 16 ottobre 2021.

vanno necessariamente esser riempiti di contenuto in sede di approvazione parlamentare.

In effetti, scorrendo i soli dieci articoli che compongono il testo, si resta un po' perplessi, in quanto il legislatore delegato sarebbe chiamato a riformare *ab imis*, ossia dalle fondamenta, l'ordinamento tributario. La delega, infatti, conferirebbe al Governo il potere di emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un numero impressionante di **Decreti legislativi per la revisione dell'intero sistema fiscale**, revisione che non riguarderebbe solamente l'IRPEF, ma che abbraccerebbe 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 (3).

Il legislatore delegato, dunque, è chiamato a rimuovere gli squilibri e le disuguaglianze ad oggi esistenti, muovendosi nel perimetro dei principi costituzionali di **uguaglianza, solidarietà e progressività** (4), esplicitamente richiamati nel sopraccitato art. 1.

Ciò posto, l'obiettivo che si propone il presente contributo è anzitutto quello di esaminare l'attuale sistema di tassazione dei **redditi di natura finanziaria**, rispetto al quale lo schema di Legge delega pare privo di indicazioni. Successivamente, si tenterà di approfondire la formulazione di taluni principi enunciati nello schema di Legge delega ora all'esame del Parlamento, al fine di evidenziarne, da un lato, eventuali criticità e, dall'altro, di individuare - *de iure condendo* - alcune soluzioni che possano contribuire a delineare un progetto di modifica coerente con gli obiettivi di rilancio del Paese (5).

## 2. Superamento dell'imposta progressiva sul "reddito complessivo": verso un sistema "compiutamente" duale

Prima di esaminare le irrazionalità del vigente sistema di tassazione dei redditi di natura finanziaria, pare opportuna qualche considerazione con riguardo al modello da adottare per quanto

concerne la determinazione della **base imponibile dell'imposta sui redditi personali**.

A tal proposito, è bene ricordare che l'art. 8 del T.U.I.R. 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, però, 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.

Tanto premesso, si condivide la scelta operata nella bozza di Legge delega, secondo cui il sistema di imposizione sul reddito dovrebbe evolvere verso un **modello "compiutamente duale"** che prevede "l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego di capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché ai redditi direttamente derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di imprese e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES)" (6).

Dunque, il modello prescelto è quello della "tassazione duale", in base al quale i **redditi da investimento** (immobiliare o finanziari) devono essere assoggettati ad **imposta proporzionale**, mentre quelli **da lavoro** ad **imposta progressiva**.

A tal proposito, è bene precisare che la scelta di adottare un sistema di tassazione "duale", con conseguente sottrazione dei redditi da capitale

(3) In particolare, il disegno di Legge delega prevede altresì il superamento in maniera graduale dell'IRAP, l'introduzione di modifiche normative e operative dirette ad assicurare l'emersione di immobili e terreni non accatastati e la razionalizzazione dell'IVA. Il testo, inoltre, mira a riformare il sistema della riscossione, nonché ad avviare un percorso teso al riordino di tutte le norme all'interno di Codici. Per un approfondimento di tali temi, si rinvia a: E. De Mita, "Nella riscossione va cancellata l'ingiustizia dell'aggio", in *Il Sole - 24 Ore* del 12 luglio 2021; G. Ragnucci, "Delega fiscale e riforma dell'IVA: si può fare di più", in *IPSOA Quotidiano* del 9 ottobre 2021; P. Antonini, "Revisione della riscossione e codificazione in materia tributaria: cosa prevede la delega fiscale", in *IPSOA Quotidiano*

del 7 ottobre 2021.

(4) 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, 2012, pag. 19 ss.; A. Giovannini, "voce Capacità contributiva, [dir. trib.]", in *Treccani.it - Enciclopedie on line. Istituto dell'enciclopedia italiana*, 2013.

(5) Per un maggior approfondimento, si rinvia a G. Corasanti, "Proposte di riforma del reddito d'impresa", in AA.VV., *Oltre la crisi*, Milano, 2020, pag. 287.

(6) Art. 3, comma 1, lett. a), n. 1), della bozza di Legge delega.

allo schema della progressività, non si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 53, comma 2, Cost., atteso che quest'ultimo, riferendosi al sistema tributario nel suo complesso e non ai singoli tributi, finisce col governare le sole imposte personali (7).

Ebbene, stante l'ampia libertà di movimento dei redditi da capitale rispetto ai redditi da lavoro, è certamente da preferire il sistema di tassazione "duale" rispetto a quello ideale della *comprehensive income taxation*, anche se 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.

A tal proposito, potrebbe essere utile volgere lo sguardo all'esperienza di altri Paesi, *in primis* quelli del Nord Europa, ove detto sistema è stato adottato in tempi più remoti.

È dall'analisi di quelle esperienze che sarà possibile attingere soluzioni ad eventuali problemi che l'adozione del sistema duale porrà, tra cui vi sarà certamente quello legato alla tassazione dei **"redditi misti"**, ossia dei redditi derivanti, in parte, dall'attività di impresa e, in parte, dal lavoro (8), ovvero quello di evitare e prevenire tentativi di "trasformazione" del reddito da lavoro a capitale.

### 3. Dicotomia dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria nel T.U.I.R.

Come anticipato in premessa, con particolare riguardo ai redditi di natura finanziaria, lo schema di Legge delega per la revisione del sistema fiscale pare privo di chiari principi e criteri direttivi: l'art. 3, comma 1, lett. d), si limita a prevedere che il Governo è tenuto a realizzare l'"armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta". L'auspicio, dunque, è certamente quello che, in sede di approvazione parlamentare, vengano forniti ulteriori dettagli, atteso che gli interventi in mate-

ria non possono (*rectius*, devono) ridursi ad un mero ritocco delle aliquote.

Il legislatore dovrebbe, infatti, procedere alla **riunificazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria** in un'unica categoria reddituale, anche al fine di convogliare il risparmio privato verso l'economia reale del Paese.

Dalla riforma tributaria degli anni Settanta (Legge n. 825/1971) ad oggi il regime impositivo applicabile ai redditi di natura finanziaria è stato profondamente modificato, sebbene sia rimasta confermata, anche nel vigente Testo Unico delle Imposte sui Redditi (D.P.R. n. 917/1986), la tradizionale ripartizione dei redditi rivenienti dalle attività finanziarie all'interno delle categorie rispettivamente dei **redditi di capitale** (9), comprendenti interessi, utili e altri proventi, e dei **redditi diversi**, inclusivi delle plusvalenze e delle minusvalenze di natura finanziaria.

Il mantenimento di dette due categorie di reddito, 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 uniformazione dell'imposizione delle partecipazioni societarie a prescindere dalla loro natura, qualificata o meno, risulta attualmente inadeguato a cogliere la complessità e l'articolazione degli strumenti finanziari (10). 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. Si intendeva così 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"**, che prescindeva dalla natura del soggetto emittente, dalla durata e dallo strumento utilizzato per produrli.

(7) Cfr. Corte cost., 4 maggio 1995, n. 143.

(8) Per un approfondimento, si rinvia a: D. Stevanato, "Le questioni pratiche e di equità poste dalla riforma dell'IRPEF", in *Il Sole - 24 Ore* dell'11 ottobre 2021; A. Santoro, "Il principio guida è la riduzione delle aliquote effettive medie", *ivi* del 13 ottobre 2021; M. Piazza, "Sui redditi di capitale l'imposta sarà proporzionale", *ivi* del 7 ottobre 2021; D. Deotto, "Neutralità necessaria anche per gli studi", *ivi* dell'11 ottobre 2021. In particolare, l'Autore propone l'adozione di un criterio forfettario e non analitico per l'individuazione della quota parte del reddito

imputabile al capitale investito.

(9) Cfr. F. Gallo, "La nozione dei redditi di capitale alla luce del D.Lgs. 21 novembre 1997, n. 461", in *Dir. prat. trib.*, 1998, pag. 1220.

(10) Cfr. G. Corasaniti, "Redditi di capitale e redditi diversi, una divisione da superare", in *Il Sole - 24 Ore* del 28 ottobre 2019. Id., *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti del sistema tributario*, 12 marzo 2021.

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.

In base al disegno di Legge delega (11) 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'art. 47 della Costituzione e della semplificazione delle procedure per ridurre i costi amministrativi a carico degli intermediari.

Ma il disegno di Legge delega, che si ispirava alle conclusioni elaborate dalla Commissione Guerra, non è stato approvato per mere 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* (12) e dei buoni fruttiferi postali, 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.

### 3.1. Natura ibrida del trattamento dei proventi/perdite derivanti dalla partecipazione agli OICR

Al fine di mettere in luce le aberrazioni del vigente sistema di tassazione dei redditi di natura finanziaria, si potrebbe citare l'incoerente disciplina tributaria applicabile ai proventi degli OICR a seguito delle modifiche introdotte, per effetto del D.Lgs. n. 44/2014 (13), all'art. 26-*quinquies* D.P.R. n. 600/1973 e all'art. 10-*ter* Legge 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, 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. 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**.

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.

### 3.2. Auspicabile superamento delle due categorie di reddito di natura finanziaria nel T.U.I.R.

È urgente intervenire nel tentativo di omogeneizzare le basi imponibili dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria. Tale obiettivo - come sottolineato - appare d'altronde significativamente rafforzato dalla recente riforma adottata dal legislatore tributario con la Legge di bilancio 2018, giacché non appare più

(11) AC 1762, presentato il 4 ottobre 2006 dall'allora Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(12) 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.

(13) Legge di attuazione della Direttiva 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi.

razionale e coerente mantenere una mera distinzione "nominalistica" delle suddette categorie reddituali, le quali, a ben vedere, risultano oramai largamente sovrapposte in punto di trattamento impositivo dei proventi di natura finanziaria generabili. Nella prospettiva di riformare il sistema di tassazione in discorso, potrebbe essere utile volgere lo sguardo all'esperienza tedesca.

Invero, 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 (*Einkommenssteuergesetz-EStG*) (14), 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) (15) e, 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 altresì la distinzione tra reddito prodotto (*Quelleneinkünfte*) (16) e reddito-entrata-plusvalenze (*Veräußerungseinkünfte*) (17), con evidenti effetti positivi in termini di semplificazione (*Tipke-Lang*).

La **ritenuta alla fonte** è pari al 25% (§32d I 1 EStG), a cui però si aggiunge l'**imposta di solidarietà** (1,375%), sicché l'aliquota complessiva è pari al 26,375% (18), ma è data la possibilità al contribuente di optare, se più conveniente, per il **regime ordinario** di imposizione, nell'ipotesi in cui l'aliquota media dell'IRPEF tedesca sia inferiore all'aliquota della ritenuta alla fonte (§ 32d, comma 6, EStG).

Per quanto qui rileva, dunque, parrebbe opportuno che il percorso verso l'unificazione riceva nuova linfa e conduca all'applicazione di un'**unica aliquota del 26%** (o comunque di un'aliquota almeno pari a quella applicata ai fini IRES, ovvero pari a quella del primo scaglione IRPEF) sul risultato netto dei redditi finanziari prodotti o realizzati nello stesso periodo di imposta.

Ciò consentirebbe tra l'altro la compensazione, ad oggi irragionevolmente impedita, di interessi, proventi ed utili con plusvalenze e minusvalenze.

Tra le varie proposte di riforma formulate, in particolare, si segnalano quelle elaborate dal gruppo di lavoro dell'**AIPSDT** (Associazione Italiana dei Professori e degli Studiosi di Diritto Tributario), coordinato dal sottoscritto e dal Prof. Marchetti.

In particolare, il documento dal titolo "La tassazione dei redditi finanziari: prospettive di riforma" racchiude una proposta di riforma articolata nei seguenti punti:

i) unificazione della disciplina di tutti i redditi finanziari, di qualsiasi natura, nella **nuova categoria reddituale** denominata "**Redditi finanziari**", intendendo per tali: "qualsiasi provento derivante dall'impiego del capitale, nonché le plusvalenze realizzate ed i differenziali conseguiti in dipendenza di o in relazione ai prodotti finanziari e strumenti finanziari comunque denominati", confermando tuttavia l'approccio casistico oggi esistente sulle diverse fattispecie reddituali anche ai fini della determinazione dei proventi, utili, interessi, plusvalenze e minusvalenze;

ii) fissazione di una **aliquota dell'imposta sostitutiva** delle imposte sui redditi pari a quella dell'imposta sul reddito delle società vigente al momento della erogazione del reddito ed applicazione della medesima aliquota anche ai redditi derivanti da titoli di Stato ed assimilati. Tuttavia, in quest'ultimo caso, l'aliquota dovrebbe essere computata su una base imponibile ridotta in misura tale da pervenire ad una tassazione effettiva di detti redditi pari al 12,50%;

iii) introduzione del **regime opzionale** del "**risparmio intermediato**", in forza del quale l'intermediario che ha in deposito, custodia, amministrazione o gestione, i prodotti finanziari, ivi compresi i depositi bancari, e gli strumenti finanziari, comunque denominati, applica una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi sul risultato complessivo netto annuale dei redditi finanziari percepiti o realizzati nell'ambito del medesimo rapporto, con previsione di un prelievo dell'imposta sostitutiva (a titolo d'acconto) su base mensile e (a conguaglio) su base annuale;

(14) Il § 20, comma 1, EStG elenca le fattispecie di reddito riconducibili agli interessi, utili e dividendi.

(15) 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.

(16) In senso stretto produce reddito di capitale chi dietro

corrispettivo concede il capitale in godimento a terzi.

(17) Le plusvalenze sono determinate dalla differenza tra il corrispettivo di cessione (ridotto delle commissioni e delle spese inerenti) e il costo di acquisto.

(18) In taluni casi si aggiunge anche l'imposta per la Chiesa del 2,2% e quindi l'aliquota complessiva ammonta al 28,575%.

iv) **riporto dell'eventuale eccedenza negativa annuale**, senza limiti temporali, nella misura dell'ottanta per cento del risultato complessivo netto dei redditi finanziari percepiti o realizzati nei periodi di imposta successivi nell'ambito dello stesso rapporto di custodia, amministrazione o gestione; analoga previsione di riporto dell'eventuale eccedenza negativa annuale anche nell'ambito del regime dichiarativo;

v) **abrogazione del regime del "risparmio amministrato"** e del regime del "risparmio gestito";

vi) **previsione di misure volte ad incentivare la sottoscrizione, l'emissione e la circolazione di strumenti finanziari relativi ad "investimenti sostenibili"**, intendendo per tali quegli investimenti volti a creare un impatto positivo misurabile in ambito ambientale e/o sociale e misure volte ad incentivare l'emissione, la sottoscrizione e la circolazione di strumenti finanziari emessi da PMI e *start up* innovative;

vii) **revisione del sistema sanzionatorio** delle violazioni relative ai redditi finanziari;

viii) **coordinamento del regime tributario dei redditi finanziari con altre forme di imposizione relative a manifestazioni di ricchezza connesse alle attività finanziarie.**

Resta impregiudicata l'applicazione dell'art. 10-bis dello Statuto dei diritti del contribuente per contrastare eventuali **condotte elusive** volte a creare artificialmente perdite e minusvalenze da utilizzare in compensazione con le plusvalenze, i proventi, gli utili e gli interessi.

È evidente, dunque, come il tema in discorso sia di fondamentale rilievo per la crescita economica di lungo periodo, dal momento che la tassazione dei redditi di natura finanziaria influisce sia sulla combinazione **rischio-rendimento** di un investimento finanziario, sia sulla scelta di **allocazione del risparmio** da parte degli operatori economici.

È pertanto auspicabile che, in sede di approvazione parlamentare del disegno di Legge delega, maggiori dettagli vengano forniti in materia.

#### **4. Razionalizzazione della categoria dei redditi diversi e dei regimi sostitutivi in attesa della unificazione dei redditi finanziari**

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 (19).

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 lett. b) del comma 1 dell'art. 67 del T.U.I.R., 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

(19) 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 del presente decreto".

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 contribuente alla produzione di un reddito; relazione funzionale che costituisce, nella specie, l'effettiva *ratio del tributo statale*" (20).

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% al 26% (21).

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 T.U.I.R., 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) (22). 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%, o comunque almeno pari all'aliquota minima dell'IRPEF o all'aliquota dell'IRRES. La *ra-*

*tio* 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 (23) e dei terreni edificabili o a destinazione agricola (24) con l'assolvimento dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi (attualmente) nella misura dell'11% 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% 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%, 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 T.U.I.R., annoverando al suo interno quelle fattispecie ad oggi prive di regolamentazione.

Il riferimento è soprattutto alle plusvalenze derivanti dalla cessione delle "monete virtuali". Invero, il fenomeno, consistente nella realizzazione di transazioni mediante l'utilizzo di valute virtuali, rappresenta, ad oggi, una realtà in co-

(20) Cfr. Corte cost., 14 aprile 2008, n. 102, punto 6.5.

(21) Cfr. art. 1, comma 496, della Legge n. 266/2005 (come successivamente modificato con D.L. n. 262/2006, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 286/2006).

(22) Introdotta dall'art. 1, commi da 100 a 114, della Legge n. 232/2016.

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

(24) Gli interventi volti alla rivalutazione di beni immobili erano giustificati nel processo graduale di abolizione dell'imposizione sugli incrementi di valori immobiliari. L'INVIM, istitui-

ta 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 Legge n. 448/2001 la residua applicazione dell'INVIM era stata ridotta di un anno, prevedendo 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.



stante 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 rientrano nell'ambito di imponibilità delle **plusvalenze** derivanti dalla **cessione di valute estere** ai sensi dell'art. 67, lett. *c-ter*), T.U.I.R., 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*), T.U.I.R., con l'inevitabile irrilevanza anche delle relative minusvalenze.