

ANNO LXXXIX - 2022 NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2-3-4

INTRODUZIONE	5
IN RICORDO DI ROBERTA RINALDI	7
TOMMASO ARRIGO, <i>Il contratto di rete per le PMI</i>	9
ERNESTO-MARCO BAGAROTTO, <i>La famiglia e la riforma dell'IRPEF</i>	27
FRANCESCA MARIA CESARONI, <i>Le imprese familiari e la sfida del COVID</i>	45
GIANGIACOMO D'ANGELO, <i>I redditi da attività agricole connesse: per una lettura del requisito della prevalenza in termini anche qualitativi</i>	63
LORENZO DEL FEDERICO, <i>La riforma dell'Irpef tra crisi del sistema ed abbandono dei modelli teorici: note a margine dei lavori parlamentari della XVIII legislatura</i>	91
PAOLO LIBERATI, <i>Problemi di equità orizzontale e verticale nell'imposta personale sul reddito</i>	119
GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI, <i>Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale</i>	135
ANDREA MONDINI, <i>Spunti critici sulla tassazione dei redditi di lavoro nel progetto di riforma tributaria della XVIII Legislatura</i>	167
PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI, <i>Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale</i>	197
ELISABETTA RIGHINI, <i>Le PMI e la crisi sanitaria del 2020: profili finanziari</i>	217
FILIPPO RICCI, <i>Il trust quale strumento di passaggio generazionale: problematiche fiscali</i>	259
FRANCESCA STRADINI, <i>La fiscalità del passaggio generazionale delle PMI: problematiche e prospettive</i>	275
PAOLO PASCUCCI, <i>L'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia</i>	287

Direttore scientifico: Marco Cangiotti

Direttore responsabile: Anna Tonelli

Comitato direttivo: Ulrico Agnati, Paolo Polidori, Cesare Silla

Comitato scientifico: Andrea Aguti, Gian Italo Bischi, Alessandro Bondi, Licia Califano, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Luigino Ceccarini, Francesca Maria Cesaroni, Massimo Ciambotti, Laura Di Bona, Ilvo Diamanti, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Rossella Laurendi, Andrea Lovato, Fabio Musso, Paolo Pascucci, Igor Pellicciari, Tonino Pencarelli, Elisabetta Righini, Giuseppe Travaglini, Elena Viganò

Redazione: Monica De Simone (coordinamento), Maria Luisa Biccari, Edoardo Alberto Rossi

Direzione e redazione: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), via Saffi 42, Urbino - Dipartimento di Giurisprudenza (DIGIUR), via Matteotti 1, Urbino

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

Stampa: Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXIX - 2022

NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

INTRODUZIONE

Roberta Rinaldi è stata una studiosa appassionata e meticolosa che ha approfondito, nel corso della sua carriera accademica, diversi ed originali temi di ricerca attraverso scritti che si caratterizzano per l'estremo rigore oltre che per l'eleganza e la chiarezza espositiva.

Tra le sue opere di maggior rilievo, le più conosciute sono due: la monografia del 1989 dedicata allo studio dei redditi di capitale – anticipata da un articolo del 1981 sull'evoluzione del concetto di reddito – e la monografia del 2000 sui profili ricostruttivi della liquidazione d'imposta.

Si tratta di contributi fondamentali, anche per gli odierni studiosi, in cui Roberta Rinaldi ha saputo anticipare soluzioni teoriche e prospettive operative, contribuendo in modo significativo non solo al dibattito scientifico ma anche alle riflessioni di politica fiscale.

Altrettanto rilevanti sono le ricerche in tema di piccola impresa, di passaggio generazionale, di rapporti tra reddito d'impresa e principi contabili, che risentono profondamente di quel dialogo che Roberta Rinaldi, nei suoi lunghi anni urbinati, ha intrattenuto con altre discipline (penso soprattutto all'economia aziendale, alla ragioneria, alla finanza, all'economia politica), in una, allora del tutto nuova, dimensione di reciproca integrazione e multidisciplinarietà.

Vi sono poi diversi scritti che solo superficialmente possono essere definire "minori", nei quali Roberta Rinaldi ha indagato talune rilevanti problematiche del procedimento amministrativo e della riscossione tributaria ed esaminato tematiche processuali, anche mettendo a frutto la sua personale esperienza, ultradecennale, quale giudice tributario.

Nel presente Volume sono raccolti contributi di colleghi e allievi che ripercorrono, attualizzandoli, alcuni dei suoi filoni di ricerca, presentati in occasione del Convegno di dicembre 2021 organizzato in sua memoria dalle due Università in cui si è svolta la sua vita accademica.

Laureatasi nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Alma Mater, sotto la guida del Prof. Furio Bosello, Roberta Rinaldi è stata dapprima ricercatrice di diritto tributario nell'Ateneo bolognese e poi, dalla fine degli anni ottanta, ha iniziato ad insegnare nell'Università di Urbino.

In Urbino si sono svolti gli anni più intensi del suo percorso universitario, che l'hanno portata ad assumere il ruolo di Professoressa Ordinaria di diritto tributario ed a ricoprire importanti incarichi istituzionali d'Ateneo. A metà degli anni duemila, Roberta Rinaldi è tornata all'Università di Bologna, titolare di quella stessa cattedra che fu del suo Maestro.

La prima parte del Volume, corrispondente alla sessione urbinata del Convegno, è dedicata ai temi della piccola impresa e del passaggio generazionale, esaminati in una prospettiva interdisciplinare.

La seconda parte del Volume, corrispondente alla sessione bolognese del Convegno, è invece focalizzata sulle problematiche, prettamente tributarie, dell'imposizione reddituale e sulle relative prospettive di riforma, cui Roberta Rinaldi ha riservato, negli anni, riflessioni acute ed attualissime.

Vorrei ringraziare il Magnifico Rettore dell'Università di Urbino, prof. Giorgio Calcagnini, che ha promosso e sostenuto il progetto, ed il Prof. Marco Cangiotti, che ha voluto accogliere questi "atti di convegno" nella prestigiosa Rivista da lui diretta.

L'organizzazione del Convegno e la realizzazione del presente Volume sono il frutto dell'iniziativa e del lavoro di tante persone, accomunate dal ricordo vivido, affettuoso e riconoscente di ciò che Roberta Rinaldi ha rappresentato per tutti noi; ricordo, che, ancora oggi, sa ispirare e confortare.

Thomas Tassani

IN RICORDO DI ROBERTA RINALDI

Il convegno prima, e gli atti raccolti in questo volume poi, mi hanno spinto ad andare indietro nel tempo, alla ricerca del mio primo incontro con Roberta, ma non riesco a trovarlo tra i miei ricordi. Dire che fosse una collega che non si notasse sarebbe sbagliato, anzi proprio il contrario. La sua costante disponibilità nei confronti dei colleghi più giovani, il suo modo diretto di manifestarsi all'interno della allora Facoltà di Economia la ponevano tra quelle persone che sembrava di conoscere da sempre. Per cui, posso con sicurezza testimoniare che nel corso dei suoi anni urbinati era riuscita a costruire intorno a sé stima, amicizia e, cosa non sempre frequente in un ambiente di lavoro, anche affetto. Non a caso in molti l'avrebbero vista come un candidato perfetto per ricoprire la carica di Preside di Facoltà per le sue capacità di ascolto, mediazione e decisione. Accanto a queste caratteristiche personali, il ricordo di Roberta si lega ai suoi contributi scientifici di natura multidisciplinare, sempre al centro di un acceso dibattito, intorno ai quali era nata la Facoltà di Economia. Basterà qui ricordare gli studi, i seminari e i convegni sulle piccole imprese, in particolare sul tema del passaggio generazionale, ma anche contributi fondamentali sui profili di riforma dell'imposizione tributaria. Anche se Roberta aveva ad un certo punto deciso di tornare a lavorare nella sua Alma Mater, il legame con Urbino era rimasto forte tanto che molti di noi speravamo che proprio nel nostro Ateneo potesse nascere e svilupparsi un gruppo di ricerca su alcuni dei temi sopra ricordati. La sua prematura scomparsa ha compromesso anche la realizzazione di questo progetto.

Il convegno organizzato in suo ricordo nelle sedi presso le quali Roberta aveva lavorato, Bologna e Urbino, ha avuto almeno due meriti. Il primo di aver sollecitato diversi colleghi a incontrarsi di nuovo nelle aule dei due Atenei per confrontarsi su temi importanti e ancora attuali per la nostra economia e società. Il secondo merito è quello di aver spinto chi i convegni ha organizzato e i partecipanti a decidere di pubblicarne gli atti in questo volume. Un contributo quest'ultimo che permetterà ai colleghi più giovani, che non hanno avuto il privilegio di conoscere personalmente la Prof.ssa Roberta Rinaldi, di apprezzarne almeno il valore accademico. Un sentito grazie a tutti!

Giorgio Calcagnini

TOMMASO ARRIGO

Il contratto di rete per le PMI

ABSTRACT

- ✓ L'articolo riguarda gli aspetti giuridici del Contratto di Rete, introdotto dall'art. 3 comma 4-ter della legge 09/04/2009 n. 3, analizza le principali caratteristiche e le differenze rispetto agli altri tradizionali strumenti contrattuali di relazioni tra imprese, con particolare attenzione alla sua flessibilità di contratto plurilaterale, alla limitazione di responsabilità del fondo comune della rete e alle relazioni fiduciarie tra i contraenti come strumento giuridico Made in Italy per supportare le PMI italiane.
- ✓ *This paper details the legal nature of the Contratto di Rete, introduced by the art. 3 comma 4-ter law 09/04/2009 n. 33, analyzes the main characteristics and how does it differentiates from the other legal tools of inter-firm relationships, with particular attention to his flexibility of plurilateral contract, limited responsibility of the common fund of the networks and fiduciary relationships between the contractors as Made in Italy legal instrument to support the italian small and medium businesses (SMB).*

PAROLE CHIAVE

Contratti di collaborazione tra imprese, Contratto di rete, Strumento giuridico Made in Italy, Responsabilità limitata, Relazioni fiduciarie.

KEY WORDS

Business Networks Contract, Contratto di Rete, Made in Italy Legal Instrument, Limited Responsibility, Fiduciary Relationship.

TOMMASO ARRIGO

IL CONTRATTO DI RETE PER LE PMI

1. Introduzione

Il Contratto di rete viene introdotto con l'art. 3 comma 4-ter della legge 9 aprile 2009, n. 33 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi) e la sua disciplina ha subito una evoluzione normativa fino alla versione attuale derivante dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (di conversione con modifiche del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, cd. "Decreto Sviluppo bis") che recita:

Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle loro imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Questa tipologia contrattuale non è stata anticipata da una prassi derivante dall'autonomia privata come avvenuto per le figure di contratti chiamati "socialmente tipici" (si pensi al leasing, factoring, franchising, engineering) ma è stata elaborata direttamente dal nostro legislatore per sostenere le imprese nel periodo di crisi economica dell'inizio del nuovo millennio. Dal punto di vista scientifico risulta una tematica di grande interesse e per chi scrive oggetto fin dal suo apparire di particolare studio non solo teorico ma anche casistico nell'ambito di una ricerca promossa presso il Mise con

la partecipazione di aziendalisti, economisti e giuristi e quindi proseguita finora presso l'Università di Genova¹.

La disciplina, che ha costituito la modalità tutta italiana di attuazione di quella europea dello Small Business Act², ha una finalità di promozione di politiche industriali³ per contrastare la crisi economica ed è caratterizzata in principio dalla presenza di norme di diritto pubblico (per i profili fiscali) e diritto privato (per i profili contrattuali). Nel tempo si sono succeduti tre diversi modelli normativi: il primo modello del 2009 incentrato sulla ristrettezza delle modalità inter-imprenditoriali attuabili da parte dei partecipanti (il solo esercizio in comune di attività economiche rientranti nei rispettivi oggetti sociali) e sulla obbligatorietà della presenza del fondo patrimoniale e dell'organo comune, in principio senza neppure la previsione di una qualche sorta di responsabilità patrimoniale di natura speciale; il secondo modello del 2010 con una rilevante estensione delle modalità relazionali (anche la collaborazione e lo scambio di prestazioni ed informazioni), la rimessione all'autonomia contrattuale delle parti della decisione sulla presenza del fondo patrimoniale e dell'organo comune, la previsione di un regime di responsabilità limitato per le obbligazioni assunte in attuazione del programma di rete; il terzo modello del 2012 con il definitivo chiarimento della possibile presenza, sempre rimessa alla libertà contrattuale delle parti, di una rete senza (ipotesi normale) e con soggettività giuridica (ipotesi eventuale)⁴.

¹ Si veda in proposito T. ARRIGO, *Il Contratto di rete. Profili giuridici*, in A. TUNISINI, G. CAPUANO, T. ARRIGO, R. BERTANI, *Contratto di rete. Lo strumento Made in Italy per integrare individualità e aggregazione*, Franco Angeli, Milano 2013, 35-54; ID., *Il Contratto di rete. Profili giuridici*, in *Economia e diritto del terziario*, 2014, 9-27; ID., *Il contratto di rete nella prospettiva della libertà di impresa e dello sviluppo del territorio*, in M. GRONDONA (a cura di), *Libertà, persona, impresa e territorio*, Aracne, Roma 2016, 77-108; T. ARRIGO, T. TASSANI, *Contratto di rete e riposizionamento delle PMI. Una lettura coordinata degli aspetti civilistici e fiscali*, in *Small Business*, 2016, 100-119; T. ARRIGO, *Contrato de red y redes de empresas (Business Networks): el modelo italiano*, in *Actualidad civil*, 2018, 121-136.

² Ministero dello Sviluppo Economico. Direzione generale per le PMI e gli Enti Cooperativi, *Small Business Act. Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese in Italia. Rapporto 2011*, Roma.

³ AIP, *Reti di imprese oltre i distretti: nuove forme di organizzazione produttiva, di coordinamento e di assetto giuridico*, Il Sole24ore, Milano 2008; ID., *Reti d'impresa: profili giuridici, finanziamento e rating*, Il Sole24 ore, Milano 2011.

⁴ Per dei commenti anche critici sull'evoluzione normativa si v.: F. CAFAGGI (a cura di), *Il contratto di rete. Commentario*, Il Mulino, Bologna 2009; ID., *Il contratto di rete e il diritto dei contratti*, in *I contratti*, 2009, 915 ss.; ID., *Il nuovo contratto di rete: "Learning by doing?"*, in *I contratti*, 2010, 1143 ss.; ID., *Il contratto di rete nella prassi. Prime riflessioni*, in *I contrat-*

La tematica deve quindi essere affrontata in riguardo a una per così dire “summa divisio”, le “reti contratto” e le “reti soggetto”, che si differenziano in riguardo ai due elementi considerati, fondo patrimoniale e organo comune, nel modo seguente. Nelle “reti contratto”, la titolarità dei rapporti giuridici è pro quota dei contraenti secondo l’operare di uno schema fondato sul mandato e la rappresentanza volontaria (con la spendita del nome dei retisti vengono infatti imputati ai partecipanti i diritti e gli obblighi assunti dall’organo comune); nelle “reti soggetto”, la titolarità dei rapporti giuridici è in capo alla rete stessa secondo l’operare di uno schema fondato sulla soggettività e la rappresentanza organica.

Entrambe queste tipologie sono ricomprese nella disciplina legislativa che introduce una nuova figura aggregativa delle PMI di natura contrattuale, per la regolamentazione di cooperazioni inter-imprenditoriali di tipologia reticolare. La figura è destinata ad aggiungersi a quelle preesistenti, basate su modelli contrattuali bilaterali (quali, ad esempio, subfornitura o franchising), plurilaterali (quali, ad esempio, joint ventures, raggruppamenti di imprese, associazioni temporanee di imprese), consortili (con attività interna o esterna) o societari (di natura lucrativa tradizionale, cooperativa o consortile), in quanto caratterizzata dalla finalità di accrescimento – individuale e collettivo – della capacità innovativa e competitiva delle parti contraenti.

La fattispecie negoziale introdotta dal legislatore appartiene alla categoria dei “contratti di impresa” della tipologia “B-to-B” tradizionale, senza riferimenti ad aspetti di asimmetrie contrattuali che caratterizzano invece altre figure (come il franchising della legge 129/2004 o la subfornitura industriale della legge 192/1998, nell’ambito della teorica del cd “terzo con-

ti, 2011, 504 ss.; F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Contratto di rete. Inizia una nuova stagione di riforme?*, in *Obblig. e contratti*, 2009, 595 ss.; C. CAMARDI, *Dalle reti di imprese al contratto di rete nella recente prospettiva legislativa*, in *I contratti*, 2009, 928 ss.; F. FESTI, *La nuova legge sul contratto di rete*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2011, 535 ss.; A. GENTILI, *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, in *I contratti*, 2011, 617 ss.; M. GRANIERI, *Il contratto di rete: una soluzione in cerca del problema?*, in *I contratti*, 2009, 934 ss.; F. GUERRERA, *Brevi considerazioni sulla governance nei contratti di rete*, in *Contratto e impresa*, 2012, 348 ss.; P. IAMICELI (a cura di), *Le reti di imprese ed i contratti di rete*, Giappichelli, Torino, 2009; ID., *Il contratto di rete tra percorsi di crescita e prospettive di finanziamento*, in *I contratti*, 2009, 942 ss.; M.R. MAUGERI, *Rete di impresa e contratto di rete*, in *I contratti*, 2009, 957 ss.; G. VILLA, *Il contratto di rete*, in G. Gitti, M.R. Maugeri, M. Notari (a cura di), *I contratti per l’impresa*, Il Mulino, Bologna 2012; ID., *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *Giur. comm.*, 2010, 951 ss.; P. Zanelli, *Reti e contratto di rete*, Cedam, Padova 2012.

tratto”) ed in particolare, ai “contratti di cooperazione tra imprese”, tra i quali, la propria natura reticolare, la contraddistingue rispetto alle diverse figure di integrazione proprietaria che non salvaguardano l’indipendenza delle singole imprese (quali, ad es., fusioni, acquisizioni, gruppi o altri fenomeni di direzione accentrata, *interlocking directorates*, ecc.).

Dal punto di vista quantitativo la figura ha avuto un significativo impatto sugli operatori con una crescita costante dopo la modifica del 2012; in un report curato da Reteimpresa, agenzia sorta nell’ambito di Confindustria che ha sempre promosso il nuovo contratto tra i propri aderenti, a dieci anni dalla sua introduzione, si può ricavare un tasso di crescita medio annuo intorno ai 15 punti percentuali, con la presenza al 31 dicembre 2019 di quasi seimila contratti di rete e di circa trentacinquemila imprese coinvolte; le reti-contratto risultano di molto superiori alle reti-soggetto (85% e 15% del totale) con una distribuzione geografica che vede le regioni Lazio e Lombardia con il maggior numero di imprese coinvolte (nelle Marche, 919 imprese in rete) con una propensione a fare rete media del 0,71%. Nel valutare i macro-ambiti di attività il report riporta il primato della filiera agroalimentare (22%) quindi quella del commercio (16%), costruzioni (11%) e turismo (10%) e di minore diffusione nella moda e arredo (3%) e servizi per la persona (2%).

Al 30 giugno 2022 si contano 7938 contratti di rete con 43716 imprese coinvolte.

Per sostenere le imprese nel recente periodo di crisi economica derivante dallo stato emergenziale da Covid 19 il legislatore ha introdotto la possibilità di utilizzare la figura per una nuova finalità che si aggiunge a quella iniziale (di accrescimento della capacità innovativa e competitività sul mercato) e consistente nel «Contratto di rete con causale di solidarietà» per la quale il contratto di rete può essere stipulato per favorire il mantenimento dei livelli di occupazione delle imprese di filiera colpite da crisi economica o stati di emergenza dichiarati con provvedimento delle autorità competenti; rientrano tra le finalità perseguibili l’impiego di lavoratori delle imprese partecipanti alla rete che sono a rischio di perdita del posto di lavoro, l’inserimento di persone che hanno perso il posto di lavoro per chiusura di attività o per crisi di impresa, nonché l’assunzione di figure professionali necessarie a rilanciare le attività produttive nella fase di uscita dalla crisi. Come si può notare il testo dell’articolato si riferisce a situazioni di emergenza e quelle di crisi o di uscita dalla crisi che possono essere presenti nello scenario post Covid 19 oggetto di studio nel Convegno promosso dall’Università di Urbino che qui ci occupa.

Di recente si può segnalare nell'ambito della «Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)» il DM 24 giugno 2022 del Ministero della Transizione Ecologica che disciplina le “Reti d'Impresa nei distretti circolari” come strumento di innovazione partecipativa e di coordinamento tra imprese per la gestione della supply chain con la possibilità anche di supportare progetti di simbiosi industriale nell'ambito di un “business model circolare”. Un esempio significativo è in materia di “sottoprodotti” ovvero dei materiali di risulta dei processi produttivi: i rifiuti diventano “beni” se oggetto di un contratto di rete che ne assicuri la certezza del loro utilizzo nella catena produttiva delle imprese in rete. Ancora, nel settore degli appalti pubblici, la legge delega 21 giugno 2022 n. 78 individua criteri premiali di aggregazione di imprese al fine di favorire la partecipazione alle procedure di gara da parte di micro e piccole imprese.

In questo contesto di fervore legislativo occorre invece segnalare una ancora inesistente giurisprudenza sul punto, segno indubbiamente positivo della capacità del contratto di evitare contenziosi su questioni prevedibili alla sua stipulazione. Le rarissime pronunce si riferiscono a questioni di diritto del lavoro (come Cass., 24 giugno 2021, n. 18135 e Cass., 9 gennaio 2019, n. 267) e a fattispecie nelle quali la disciplina del contratto di rete viene richiamata dal giudice per analogia in riguardo a casi riferibili alla diversa tipologia dei gruppi di società.

2. Aspetti caratteristici del Contratto di rete

Gli elementi caratterizzanti del Contratto di rete sono i seguenti.

In primo luogo è un “contratto plurilaterale con comunione di scopo”; lo scopo consiste nell'incremento della capacità – dei singoli e della collettività dei partecipanti – di innovazione (nei processi aziendali e nei prodotti) e competitività sul mercato, ovvero, in definitiva, dell'efficienza delle imprese aggregate. Pertanto, il Contratto di rete ontologicamente si differenzia dai contratti di varia tipologia basati sullo scambio corrispettivo (vendita, somministrazione, subfornitura, affiliazione commerciale, ecc.).

Come effetti giuridici è un “contratto a effetti obbligatori”, in quanto la definizione normativa indica che le parti “si obbligano” e quindi allude alla presenza di specifici effetti obbligatori, comportanti il dovere di ciascun contraente di adempiere le prestazioni collaborative derivanti dal programma comune di rete concordato ed il corrispondente diritto di ogni parte di pretendere dalle altre comportamenti consoni agli impegni assunti nel programma stesso. Il programma comune di rete rappresenta quindi il

meccanismo indicato dal legislatore per far individuare con precisione dalle parti quali siano le specifiche attività di collaborazione e coordinamento da compiersi in attuazione del programma; le attività così individuate costituiscono l'oggetto specifico del relativo contratto.

Si configura come un "contratto a contenuto programmatico" e, più precisamente, come sostenuto in dottrina, un "contratto quadro o normativo", che stabilisce i diritti ed i doveri delle parti, per tutta la durata del rapporto⁵. Questo significa che le parti, nelle loro relazioni interne e nei rapporti con i terzi, devono atteggiarsi in modo corrispondente al progetto condiviso; i successivi contratti, anche di scambio bilaterale, conclusi dalle parti tra loro e con i terzi (fornitori, distributori, ecc.) sono attuativi della regolamentazione contenuta nel programma concordato.

Inoltre è un "contratto formale", in quanto la legge prevede espressamente quali siano gli aspetti che debbano essere previsti dalle parti. In particolare, l'articolato impone che il contratto contenga:

- a) i dati identificativi di ogni partecipante, per originaria sottoscrizione o per adesione successiva, nonché la denominazione e la sede della rete qualora sia previsto il fondo patrimoniale comune;
- b) l'indicazione degli obiettivi strategici di innovazione e di competizione e le modalità per misurare l'avanzamento di tali obiettivi;
- c) la definizione del programma di rete, con l'enunciazione dei diritti e degli obblighi assunti da ciascun partecipante e le modalità di realizzazione dello scopo comune;
- d) la durata del contratto, le modalità di adesione e recesso;
- e) la *governance* di rete, con la precisazione delle regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune.

A questi le parti, sulla base di una loro scelta discrezionale, possono aggiungere due elementi ulteriori:

- f) un fondo patrimoniale comune;
- g) un organo comune.

⁵ Oltre gli autori citati alla nota precedente, si cfr. R. SANTAGATA, *Il «contratto di rete» fra (comunione di) impresa e società (consortile)*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 323 ss.

La presenza di un fondo patrimoniale comune comporta la necessità di prevedere nel contratto la misura ed i criteri di valutazione dei contributi iniziali e successivi che ciascun partecipante si obbliga a versare. È possibile anche prevedere un patrimonio destinato, costituito ai sensi dell'art. 2447 bis, I comma, lett. a cod. civ., se consentito dal programma.

Di fondamentale importanza sono le previsioni che assegnano al fondo patrimoniale comune una propria specificità.

In primo luogo, viene affermato che allo stesso si applicano, in quanto compatibili, le norme degli artt. 2614 e 2615, II comma cod. civ. previste con riguardo ai consorzi con attività esterna⁶; il richiamo comporta le regole della non divisibilità del fondo finché dura la rete e della responsabilità solidale del fondo e del singolo partecipante per le obbligazioni assunte per conto di quest'ultimo.

In secondo luogo, viene introdotta una norma specifica che afferma:

in ogni caso, per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune.

Quest'ultima è una regola espressamente derogatoria del principio generale della responsabilità patrimoniale illimitata del debitore di cui all'art. 2740 cod. civ., per la quale il debitore risponde delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Si attribuisce così al fondo un particolare vincolo destinatorio,⁷ supportato tuttavia dalla caratteristica di relazione fiduciaria che sarà evidenziata nell'ultimo paragrafo, con relativa previsione di una speciale limitazione della responsabilità patrimoniale delle imprese aderenti alla rete, il quale ha efficacia esterna in riguardo ai soggetti che avanzino pretese creditorie aventi la propria causa in relazione all'attuazione del programma di rete, in quanto contratte con l'organo comune. In merito a quest'ultimo, la norma afferma che il contratto debba specificare i dati identificativi del soggetto prescelto per svolgere tale ufficio, con i rela-

⁶ Sui consorzi in generale si v., M. SARALE, *Consorzi e società consortili*, in G. Cottino, M. Sarale, R. Weigmann (a cura di), *Società di persone e consorzi*, Tratt. dir. comm. (diretto da Cottino G.), Cedam, Padova 2004.

⁷ Inquadra il contratto di rete come figura tipica di destinazione patrimoniale, M. BIANCA, *La destinazione patrimoniale nella disciplina dei contratti di rete*, in M. Bianca, A. De Donato (a cura di), *Dal trust all'atto di destinazione patrimoniale. Il lungo cammino di un'idea*, Gruppo24Ore, Milano 2013, 161-166.

tivi poteri di gestione e rappresentanza, potendo essere capace di svolgere attività, anche di natura commerciale, con i terzi.

Sono previsti specifici adempimenti pubblicitari (iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante), dai quali consegue l'efficacia del contratto una volta che sia stata compiuta l'ultima formalità a carico di tutti i sottoscrittori originari. Viene inoltre introdotta (all'art. 4-*quater* dell'art. 3 citato), nelle ultime modifiche dell'articolo, una formalità semplificata per le successive modifiche al contratto.

La versione attualmente vigente della disciplina prevede la possibilità, a piena discrezione dei contraenti, di iscrivere la rete, dotata di fondo patrimoniale, nella sezione ordinaria del registro delle imprese, nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede, con l'effetto di far acquistare alla rete stessa la "soggettività giuridica".

Sotto il profilo strutturale, l'autonomia delle parti, può configurare tre diverse modalità:

- reti contrattuali con struttura semplificata (cd. "reti leggere"), per le quali sia stata convenuta la presenza dei soli aspetti essenziali (indicati nell'elenco riassuntivo prima riportato dalle lettere da a. ad e.);
- reti contrattuali con struttura complessa (cd. "reti pesanti"), per le quali sia stata prevista la dotazione di un fondo patrimoniale comune, di un organo comune o di entrambi tali aspetti eventuali (indicati nell'elenco nelle lettere f. e g.);
- reti contrattuali con soggettività giuridica (cd. "reti soggetto"), per le quali le parti abbiano compiuto le specifiche formalità indicate in precedenza (secondo la norma del comma 4-*quater* sopra indicata).

3. Aspetti innovativi di uno strumento "Made in Italy"

Al legislatore italiano si può attribuire il merito di aver disciplinato per la prima volta, anche nel panorama europeo, il fenomeno di provenienza economico-aziendale delle reti, con la conseguenza dell'essere presente oggi, sulla scorta di una già più consolidata "economia delle reti", uno specifico "diritto delle reti" di matrice legislativa con la relativa previsione della nuova fattispecie contrattuale del Contratto di rete.

Con la previsione di questo strumento contrattuale collaborativo e coordinativo dell'attività di impresa, il legislatore ha permesso, mediante una chiara operazione promozionale, alle singole imprese di abbattere i propri costi transattivi che deriverebbero dall'incertezza degli schemi negoziali da adottare; in altre parole, infatti, l'impiego del Contratto di rete consente agli

operatori di fare affidamento su uno strumento negoziale nel quale riversare le proprie strutture organizzative relazionali, avendo la previsione, proprio in quanto di diritto legislativo, dei relativi effetti giuridici.

Il nuovo “diritto delle reti”, in stretta correlazione alla “economia delle reti”, ha una valenza molteplice.

In riguardo al diritto interno, permette agli operatori di evitare i dubbi interpretativi derivanti da rapporti di fatto non espressamente definiti su base volontaristica, ovvero non adeguatamente formalizzati, con i potenziali rischi di riqualificazione degli stessi – in quanto “rete di fatto” – in figure anche lontane dalla reale volontà delle parti, come ad es. in “società di fatto”.

In riguardo al diritto internazionale, offre una disciplina applicabile alle “reti internazionali” mediante la possibilità di scelta della legge italiana in accordi stipulati tra operatori appartenenti a diversi paesi con l’esplicazione della loro autonomia contrattuale in senso internazionalprivatistico (cd. “law shopping”). In riguardo al diritto sovranazionale, segnatamente quello europeo, apre la discussione sulla necessità dell’introduzione (non solo con regolamento ma anche come “soft law”, ovvero con raccomandazione o altre forme di indirizzo da parte degli organi comunitari) di una figura comunitaria di “Contratto di rete europeo” in un contesto di vuoto disciplinare.

Dal punto di vista ricostruttivo, fino a tempi relativamente recenti le esigenze della classe imprenditoriale e degli studiosi economico-aziendali si siano attestate nel considerare le relazioni economiche principalmente come scambi bilaterali – alle quali i giuristi hanno risposto fornendo strumenti contrattuali di identica natura sinallagmatica (vendita, subfornitura, franchising, ecc.) – salvo poi accorgersi della impossibilità di trasformare una moltitudine di contratti paralleli o consequenziali (di regolazione di rapporti commerciali su e giù nella filiera) in un unico contratto plurilaterale, in mancanza di una specifica volontà al riguardo delle parti interessate (e, di conseguenza, di configurare una responsabilità contrattuale per comportamenti opportunistici).

Il problema di “legare” in un unico contesto plurilaterale più contratti bilaterali tra loro autonomi è un’esigenza che viene avvertita nella nuova consapevolezza della realtà reticolare. Si considerino due esempi emblematici in tema di rapporti verticali come nella subfornitura e orizzontali come nella licenza di marchio (collegata o meno a rapporti più complessi, franchising merchandising ecc.). Si pensi al caso, ripreso dalla dottrina

italiana e straniera⁸ del distributore commerciale di “secondo livello”, nel quale il produttore imponga ai primi distributori particolari condizioni da indicare in tutti i contratti con i secondi distributori, cessato il rapporto tra il primo ed il secondo distributore, per cessazione del rapporto tra produttore e primo distributore, può il secondo distributore avanzare una richiesta risarcitoria nei confronti del produttore? Si pensi ancora al caso analizzato in dottrina⁹ dell’uso scorretto del marchio da parte di un franchisee con perdita di clientela da parte di altro licenziatario, quest’ultimo, oltre all’azione contro il franchisor comune, ha anche azione diretta verso il primo per la sua infedeltà?

Il riferimento sia interno che internazionale a figure di contratti plurilaterali associativi atipici (come le joint ventures o i raggruppamenti temporanei di imprese, ATI ecc.)¹⁰ non si è dimostrato del tutto sicuro nei suoi effetti giuridici, oscillando anche questi schemi negoziali tra il contratto (in particolare un mandato collettivo congiunto) e l’organizzazione (in particolare un ente dotato di soggettività atipica, diverso dalle figure codicistiche), risultando invece pacifica l’impossibilità di configurare una responsabilità patrimoniale limitata per il fondo comune dei contraenti (la conclusione deriva dalla non derogabilità del principio della responsabilità patrimoniale universale ex art. 2740 cod.civ.).

Nel nostro ordinamento, prima della legge del 2009 sul Contratto di rete, si sarebbe potuto a livello interpretativo ricostruire, in presenza di una specifica volontà delle parti, una fattispecie composta da un contratto plurilaterale, in base al principio generale della libertà contrattuale (arg. ex art. 1322 cod. civ.), da collegarsi con un trust interno (ammesso per la legge del 16 ottobre 1989, n. 364 di ratifica della Convenzione dell’Aja)¹¹, per introdurre la limitazione di responsabilità patrimoniale del fondo affidato alle obbligazioni sorte in attuazione del programma collettivo. Tuttavia si

⁸ G. TEUBNER, *Coincidentia Oppositorum: Hybrid Networks Beyond Contract and Organization*, in M. Amstutz, G. Teubner (eds.), *Networks. Legal Issues and Multilateral Co-operation*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2009, 3 ss.

⁹ C. CAMARDI, *Dalle reti di imprese al contratto di rete nella recente prospettiva legislativa*, cit.

¹⁰ Sui rapporti tra joint venture e contratto di rete si v. l’opera monografica di M. TUPONI, *Le joint ventures e il contratto di rete*, Cedam, Padova 2012.

¹¹ Per un commento alla Convenzione de L’Aja si rinvia a T. ARRIGO, *Convenzione relativa alla legge sui trusts e al loro riconoscimento*, in AA.Vv., *Codice delle leggi civili speciali. Commentario*, Nel Diritto, Bologna 2017, 35-56.

sarebbe dovuto fare i conti con due inconvenienti: quello del rischio sulla certezza degli effetti giuridici essendoci la possibilità che il rapporto tra i contraenti venga invece qualificato da un eventuale giudice in sede contenziosa come “società di fatto” con la conseguenza della responsabilità illimitata e solidale di tutti gli interessati; quello del ricorso ad un istituto straniero (con la tecnica internazionalprivatistica dello «shopping del diritto”) per regolare una fattispecie interna.

In Italia come all'estero vi potrebbero essere prospettive evolutive mediante l'impiego di joint ventures collegate a trusts, ma non tutti i paesi europei considerano ammissibile di effetti giuridici vincolanti per i terzi il modello del trust inglese o internazionale.

In questo contesto, si comprende appieno come lo strumento negoziale introdotto dal legislatore interno sia dotato di una specifica ontologia propria che lo pone come modello di riferimento utilizzabile dagli operatori nel mercato interno ed internazionale.

Il Contratto di rete si pone infatti come uno strumento alternativo a quelli tradizionali in quanto caratterizzato da elementi innovativi, essendo un contratto plurilaterale connotato di responsabilità limitata, che lo rende efficiente vestimento giuridico dei rapporti reticolari.

Rispetto alle figure non soggettive, il Contratto di rete si differenzia in quanto figura dotata di responsabilità limitata mentre le altre tipologie di contratti plurilaterali (Joint Ventures, Raggruppamenti temporanei di imprese, Ati) sono fondate su una responsabilità solidale dei partecipanti in ragione del loro inquadramento nell'ambito del mandato collettivo congiunto.

Rispetto alle figure soggettive e segnatamente ai consorzi, il Contratto di rete si differenzia in quanto il primo è caratterizzato dalla propria storia di essere dapprima uno strumento regolatore della concorrenza e poi, con la modifica (nel 1976), figura di cooperazione tra imprese dotata anche di rilevanza esterna e basata sull'esercizio da parte dei partecipanti di “fasi” delle loro imprese, per il quale se da un lato il relativo concetto è andato oltre al mero esercizio di attività accessorie, dall'altro lato si è assistito a una restrizione della portata applicativa della regola (considerata in precedenza perché richiamata dalla disciplina legislativa del Contratto di rete) contenuta nel primo comma sulla limitazione della responsabilità al fondo consortile ed un corrispondente ampliamento della regola del secondo comma sulla responsabilità solidale delle imprese in consorzio. Risulta pertanto riduttivo, se non addirittura fuorviante, assimilare la nuova figura del Contratto di rete al consorzio in quanto essendo caratterizzata da novità non rappresenta

certo una forma evoluta dello schema consortile bensì una tipologia di contratto plurilaterale estremamente flessibile per meglio adeguarsi alla realtà fenomenica che intende regolare.

In riguardo alla figura della cooperativa, il Contratto di rete si differenzia principalmente in quanto l'acquisto della soggettività giuridica non è un requisito caratterizzante la figura, costituendone, invece, una modalità eventuale, rimessa alla volontà delle parti. Al contrario, la cooperativa, nella collocazione sistematica che compie il nostro codice civile, è inclusa nell'ambito del genere societario, e quindi nella forma di esercizio di un'impresa collettiva dotata di soggettività giuridica autonoma, pur essendo contraddistinta rispetto alle altre figure dallo scopo mutualistico in luogo di quello ordinario lucrativo. Inoltre, il contratto di rete si differenzia dalla cooperativa in quanto modello di aggregazione d'impresa di tipo generale, mentre per quest'ultima la possibilità di formazione di cooperative tra imprenditori (come, ad esempio, le cooperative agricole o le cooperative tra dettaglianti per l'approvvigionamento dal produttore delle merci) rappresenta una tendenza espansiva del fenomeno che, dall'originaria cooperativa di consumo (come la prima storicamente nata in Inghilterra dei "Pionieri di Rochdale") o dalle diffuse cooperative di lavoratori, oggi si presenta in modalità sempre più variegata fino a ricomprendere anche il gruppo cooperativo come gruppo orizzontale o paritetico di società.

4. Il rapporto fiduciario tra i contraenti della rete

Ancora un importante profilo preme evidenziare: dal punto di vista economico e aziendalistico come da quello giuridico i rapporti relazionali sono basati sulla "fiducia" tra i componenti della rete. In ambito economico e aziendalistico significa che i singoli retisti continuano a esercitare la propria impresa in piena autonomia e allo stesso tempo iniziano a esercitare la nuova impresa in modalità collettiva sulla base della fiducia riposta negli altri partners. In ambito giuridico ne deriva che ogni retista sia infatti un "fiduciario" dell'interesse collettivo e gli altri contraenti siano i beneficiari delle sue obbligazioni fiduciarie¹². Questa fiducia che è quindi "fiducia legale" è

¹² In generale sulla natura delle obbligazioni fiduciarie nei trust interni come obbligazioni in senso tecnico si rinvia a T. ARRIGO, *Le obbligazioni fiduciarie del trustee nei trust interni*, in AA.VV., *Trust: opinioni a confronto*, Giuffrè, Milano 2006, 361-377; per una prima applicazione delle teorica delle obbligazioni fiduciarie al contratto di rete v., T. ARRIGO, *Il*

un modello derivante dalla tradizione giuridica europea diffusasi almeno dal XV secolo¹³ sulla base del diritto canonico e delle relative nozioni di “fides” e “confidentia”, per le quali è fondata una diversa nozione anche della titolarità dei beni che nel nostro tempo viene denominata “titolarità fiduciaria”, senza appunto arricchimento (ovvero senza “*commodum*” per il diritto comune europeo) del “*fiduciarius*”, che è titolare nell’interesse altrui, l’interesse dei beneficiari del rapporto fiduciario. La nozione concettuale di “*confidentia*” può risultare comprensibile in quanto familiare ai giuristi appartenenti alle diverse tradizioni, nel diritto inglese come “*confidence*” (con la diade frequentemente menzionata nelle pronunce giurisprudenziali della *common law* “*trust and confidence*”) nel diritto francese come “*confiance*”, nel diritto spagnolo come “*confianza*”, nel diritto italiano come *fiducia* e *confidenza*,

Nel tornare al tema che ci occupa, la struttura giuridica confidenziale fiduciaria è da porre a nostro avviso a fondamento del diritto delle reti in ragione della presenza di relazioni basate sulla fiducia e confidenza reciproca dei partners della rete che esercitano la propria autonomia contrattuale nell’intraprendere con questo strumento giuridico l’attività di impresa collettiva. Il fatto che il fiduciario possa essere anche beneficiario insieme ad altri soggetti fa comprendere come sia possibile essere titolari di rapporti giuridici, qui derivanti dall’esercizio collettivo dell’attività di impresa in rete, nell’interesse proprio e collettivo, potendo il singolo fiduciario in rete far propri gli utili e gli incrementi nella sua qualità di (co)beneficiario.

In sostanza, con il modello “confidenziale relazionale” delle imprese in rete si spiega anche il profilo patrimoniale: il fondo patrimoniale comune è formato dalla somma di tutti gli accantonamenti dei singoli retisti che hanno compiuto così una “auto-destinazione patrimoniale” (simile alle figure codicistiche del fondo patrimoniale nell’interesse della famiglia ex art. 167, del vincolo di destinazione su beni immobili ex art. 2645 ter e nell’ambito societario del patrimonio destinato a un singolo affare ex art. 2447 bis e ss. c.c.); l’eventuale organo comune in quanto mancante di titolarità sul fondo

Contratto di rete. Profili giuridici, in TUNISINI, CAPUANO, ARRIGO, BERTANI, *Contratto di rete. Lo strumento Made in Italy per integrare individualità e aggregazione*, cit.

¹³ Il riferimento è agli studi anche storici e comparatistici di M. LUPOLI, *Trust and confidence*, in *Trust e attività fiduciarie*, 2009, 353 ss. e ID., *Istituzioni del diritto dei trust e degli affidamenti fiduciari*, Cedam, Padova 2011.

è solo un gestore (nel diritto inglese sarebbe da ricondurre alla nozione di agent).

Per la descritta fiducia in senso giuridico si affievoliscono così anche le differenze tra “reti-contratto” e “reti-soggetto”, pur nella specifica diversità dell’esercizio dell’attività di impresa, la prima collettiva di tutti i retisti la seconda individuale della rete soggettivizzata, in quanto nelle prime l’autonomia patrimoniale deriva dalla auto-destinazione patrimoniale che da origine all’impresa collettiva non con soggettività ulteriore rispetto a quella dei singoli partners mentre nelle seconde l’auto-destinazione patrimoniale per volontà delle parti e la pubblicità nel registro delle imprese da origine alla nuova impresa di rete con soggettività distinta. Infatti, in entrambe l’opponibilità ai terzi deriva dalla pubblicità prevista dal legislatore nei pubblici registri.

Sotto questo profilo corre l’obbligo di esprimere una garbata critica a quelle tesi che negano la presenza dell’autonomia patrimoniale della rete-contratto o che la fondano unicamente nell’ambito della retorica della (nuova) “destinazione patrimoniale”.

Un recente riferimento alla prima tesi per così dire negazionista si riscontra in quegli autori che restringono l’effetto di autonomia patrimoniale alla sola rete-soggetto in quanto dotata di soggettività e a loro dire di “personalità giuridica” in quanto unico soggetto autorizzato con questa limitazione patrimoniale a operare sul mercato¹⁴. La tesi è intuitivamente confutabile nell’evidenza che questa distinzione non è presente nel testo legislativo che anzi riferisce la regola in precedenza richiamata (“*in ogni caso, per le obbligazioni contratte dall’organo comune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune*”) a entrambe le tipologie di contratto di rete.

La teorica della destinazione patrimoniale per fondare l’autonomia patrimoniale è proposta da quella altrettanto autorevole dottrina¹⁵ che individua la rete-contratto come patrimonio autonomo destinato a uno scopo meritevole di tutela secondo l’ordinamento giuridico riprendendo le carat-

¹⁴ S. MONTICELLI, G. PORCELLA, *I contratti (non associativi) di collaborazione tra imprese*, in *I contratti dell’impresa*, vol. I, Giappichelli, Torino 2021; 171 ss. Per un testo anche di applicazione pratica si cfr. MEMENTO PRATICO, *Contratti d’impresa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2020, 674.

¹⁵ M. BIANCA, *La destinazione patrimoniale nella disciplina dei contratti di rete*, in M. BIANCA, A. DE DONATO (a cura di), *Dal trust all’atto di destinazione patrimoniale. Il lungo cammino di un’idea*, cit.

teristiche legislativamente indicate nell'atto di destinazione patrimoniale ex art. 2645 ter. La meritevolezza è applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale" al settore dell'impresa e in generale all'iniziativa economica contenuto nell'art. 118, comma 4 della Costituzione e ripreso nel nuovo statuto delle imprese all'art. 2 comma 1 lett b) della l. 11 novembre 2011, n. 180 che afferma come "la sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa".

Il richiamo a questa previsione costituzionale e alla sua applicazione nello statuto delle imprese non appare a nostro avviso del tutto sufficiente a fondare l'autonomia patrimoniale della rete-contratto in quanto da un lato altri principi costituzionali più prettamente "privatistici" appaiono maggiormente idonei a sostenere gli effetti patrimoniali in questione come il principio di libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 e il principio di riconoscimento della proprietà privata nel dovere di rispettarne la funzione sociale ex art. 42; dall'altro riferirsi a esigenze principalmente "pubbliche" di regolamentazione del mercato tralascia la dimensione individuale e collettiva dell'esercizio dell'attività d'impresa nei suoi aspetti relazionali confidenziali fiduciari brevemente descritti in queste pagine.

Inoltre in un'ottica altresì aperta agli sviluppi del diritto internazionale ed europeo, il modello di rete contrattuale descritto in queste pagine in quanto basato su rapporti fiduciari confidenziali può rappresentare un modello da proporre anche in ambito europeo come «prodotto giuridico». Un prodotto giuridico «Made in Italy» quindi che, se non travisato, può costituire una espressione della creatività italiana ulteriore rispetto a quella tradizionale ben nota dei prodotti industriali e commerciali, un segno di quella «Grande Bellezza» culturale e operativa che contraddistingue nel mondo la nostra business community¹⁶.

In definitiva, il contratto di rete per le sue specificità di contratto plurilaterale programmatico e a responsabilità patrimoniale limitata come esposto in queste pagine, in entrambe le sue strutturazioni di "rete contratto" e "rete soggetto", risulta indubbiamente idoneo a supportare le PMI nell'attuale scenario post Covid-19 per una maggiore innovazione e competitività nei mercati interni e internazionali.

¹⁶ È stato proposto il contratto di rete come strumento "Made in Italy" sotto il profilo aziendale, economico e giuridico in A. TUNISINI, G. CAPUANO, T. ARRIGO, R. BERTANI, *Contratto di rete. Lo strumento Made in Italy per integrare individualità e aggregazione*, cit.

Sia consentito da ultimo ringraziare gli organizzatori per aver incluso il presente contributo in questi Atti del Convegno in memoria della Prof.ssa Roberta Rinaldi, anche in quanto conservo di Lei un ricordo di particolare affetto essendo stata la giurista di riferimento nei miei primi anni urbinati da ricercatore nella sede della Facoltà di Economia.

ABSTRACT

- ✓ Il presente lavoro affronta il tema della famiglia nell'imposizione sui redditi: una volta delineato il quadro normativo, saranno formulate alcune considerazioni critiche, anche alla luce del recente intervento in materia di Assegno unico e universale, nonché del disegno di legge delega di riforma del sistema tributario. La soluzione proposta è quella di adottare il modello tedesco (cd. *splitting*), rinunciando all'Assegno unico ed universale ed introducendo un sistema di deduzioni/detractions che richiedano il pagamento mediante strumenti tracciati e siano "rimborsabili" a favore dei cd. incapienti.
- ✓ *This paper discusses the issue of family in income taxation: once the regulatory framework has been outlined, some critical considerations will be formulated, also in light of the recent legislative intervention with regard to the "single and universal allowance", as well as the draft of the reform of the tax system law. The proposed solution is to adopt the German model (so-called splitting), renouncing the single and universal allowance and introducing a system of deductions that require payment through tracked instruments and are "refundable" in favor of the so-called incapacious taxpayers.*

PAROLE CHIAVE

Famiglia, Irpef, Assegno unico e universale, modello tedesco.

KEY WORDS

Family, income tax, single and universal allowance, German model.

ERNESTO-MARCO BAGAROTTO

LA FAMIGLIA E LA RIFORMA DELL'IRPEF

1. Il quadro della normativa tributaria in materia di famiglia

Il tema della famiglia è da sempre oggetto di studio nel diritto tributario, in particolare nell'imposizione sul reddito delle persone fisiche¹.

Nel presente contributo, una volta delineato il quadro normativo, saranno formulate alcune considerazioni critiche e proposte, anche alla luce del recente intervento in materia di Assegno unico e universale, nonché del disegno di legge delega di riforma del sistema tributario².

Giova premettere che la problematica merita di essere trattata essenzialmente da due prospettive: da un lato, sul versante per così dire “attivo”, cioè quello delle modalità di tassazione dei redditi conseguiti dai componenti della famiglia, dovendosi affrontare gli effetti dei meccanismi di imposizione personale, attualmente vigenti nel nostro ordinamento, in funzione della diversa composizione del nucleo familiare (in particolare, tra famiglie monoreddito e plurireddito); dall'altro lato, sul versante “passivo”, quello delle spese che, inevitabilmente, vengono sostenute per effetto della cre-

¹ Per un approfondimento sul concetto di reddito nel sistema impositivo si segnala, per tutti, l'articolato lavoro di R. RINALDI, *L'evoluzione del concetto di reddito*, in Riv. dir. fin. (1981) I-401. Per un primo riferimento al tema della famiglia nel diritto tributario, senza alcuna pretesa di esaustività, vd. invece A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte I*, Torino 2012; ID., *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte II*, Torino 2015; ID., *Diritto tributario di famiglia*, Torino 2022; F. FARRI, *Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia*, Milano 2018; A. PACE, *La famiglia transnazionale: profili fiscali*, Padova 2021.

² Si veda, in particolare, il testo approvato alla Camera A.C. 3343-A (disponibile su www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=3343-A&sede=&tipo=) ed in corso di esame al Senato (atto 2651). La fine della legislatura, tuttavia, rende incerta la sorte del disegno di legge.

azione e del mantenimento di una famiglia e che incidono sulla capacità contributiva del soggetto che le sostiene.

Si tratta, evidentemente, di due tematiche strettamente legate tra loro, che, come ci si appresta ad illustrare, la legislazione vigente disciplina in modo disorganico e che il disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale non ha affrontato in modo approfondito e soddisfacente.

2. Il superamento del cumulo

Come noto, il vigente sistema dell'imposizione sui redditi non considera la famiglia³ come soggetto passivo d'imposta: sono le persone che compongono la famiglia ad essere considerate soggetti passivi, titolari di un'autonoma capacità contributiva, assoggettata ad imposizione in base ad aliquote progressive.

Ciò fermo restando che alcuni aspetti legati alla famiglia assumono specifico rilievo ai fini dell'imposizione reddituale, come avviene per quel che riguarda i redditi dei beni oggetto di comunione legale⁴, i redditi dei

³ Nel presente lavoro ci si riferirà alla famiglia naturale fondata sul matrimonio che, come noto, gode di una posizione privilegiata all'interno dell'ordinamento, alla luce degli artt. 29 e ss. Cost. (in tal senso, da ultimo, vd. MICCINESI M., *Famiglia e fiscalità nel quadro dei principi costituzionali e comunitari*, in Jus [2018] 37). Resta fermo che, con l'entrata in vigore della L. n. 76 del 2016, si è posto il problema di valutare l'impatto sul sistema tributario delle unioni civili, tema su cui vd. V. MASTROIACOVO, *Considerazioni a margine della legge sulle unioni civili: il concorso alle pubbliche spese nella prospettiva dell'effettiva attuazione dei diritti*, in Riv. dir. trib. (2016) 511; S. GIANONCELLI, *La famiglia inquadrata nella prospettiva dell'ordinamento tributario*, in Riv. dir. fin. sc. fin. (2018) 406.

⁴ Ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. a), TUIR, i redditi generati dai beni oggetto della comunione legale sono imputati a ciascuno dei coniugi per metà del loro ammontare netto o per la diversa quota stabilita attraverso una convenzione matrimoniale. Tale regola è stata giustificata dalla dottrina: in considerazione della materiale disponibilità del reddito da parte di ambedue i coniugi (G.A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, Torino 1989, 372); della titolarità della fonte di reddito (L. TOSI, *L'efficacia fiscale delle convenzioni matrimoniali tra coniugi*, in Rass. trib. [1987] I-165; G. TABET, *Confusione nell'anti-elusione (a proposito della comunione convenzionale dei redditi)*, in Boll. trib. [1989] 1283); della necessità di considerare il potenziale arricchimento di ambedue i coniugi (A.M. PROTO, *Riflessioni in tema di tassazione del nucleo familiare*, in Riv. dir. trib. [1991] I-795); nonché della necessità di considerare gli interessi ed i bisogni al cui soddisfacimento il reddito derivante dai beni della comunione è finalizzato e, dunque, i soggetti che possono esercitare i relativi poteri decisionali (A. FEDELE, *La comunione legale nel diritto tributario*, in Dir. prat. trib. [2002] I-33).

figli assoggettati ad usufrutto⁵ ed i redditi dell'impresa familiare⁶.

Ora, la decisione di non attribuire soggettività passiva alla famiglia viene giudicata coerente con la scelta del legislatore civilistico, che non considera la famiglia come soggetto di diritto⁷, nonché con le indicazioni contenute nella nota sentenza della Corte Cost. 14.7.1976, n. 179, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il meccanismo del cumulo giuridico, regolato dal previgente art. 4 del D.P.R. n. 597 del 1973.

Il meccanismo del cumulo richiama la risalente tendenza che considerava la famiglia nella sua "unitarietà economica", attribuendo al marito posizione centrale, come ad esempio accadeva nella L. 26.7.1868, n. 4513,

⁵ L'art. 4, c. 1, lett. c), TUIR stabilisce che i redditi prodotti dai figli minori soggetti all'usufrutto legale dei genitori debbano essere imputati in parti uguali ai due genitori o, nel caso in cui vi sia un unico genitore titolare dell'usufrutto legale, a quest'ultimo per intero. Si tratta, secondo parte della dottrina (G. PUOTTI, *Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)*, in *Enc. giur.*, Roma 1989), di una forma di imputazione ai genitori di un reddito altrui e, secondo altra dottrina (P. FILIPPI, *Famiglia (diritto tributario)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989, 2; E. POTITO, *Il sistema delle imposte dirette*, Milano 1989, 37), della conseguenza che detti redditi sarebbero civilisticamente di pertinenza dei genitori.

⁶ L'art. 5 TUIR ha seguito l'impostazione, prevalente in dottrina (A. FANTOZZI, *Impresa familiare (diritto tributario)*, in *Novissimo dig.*, appendice IV, Torino 1983, 86), secondo cui l'impresa familiare non sarebbe un soggetto collettivo. Il titolare dell'impresa deve rimanere titolare di almeno il 51% di tali redditi; la restante quota, non superiore al 49%, può invece essere imputata ai familiari del titolare che abbiano prestato in modo continuativo e prevalente la loro attività di lavoro nell'impresa, al verificarsi di determinati requisiti formali. Tali cautele e la necessità di mantenere attribuito al titolare almeno il 51% dei redditi prodotti dall'attività imprenditoriale sono finalizzate a scongiurare forme di abuso dell'istituto dell'impresa familiare, in particolare volte ad aggirare la progressività dell'imposizione (G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova 2018, 116; G. FRANSONI, *Il sistema dell'imposta sul reddito*, in P. Russo, *Manuale di diritto tributario. Parte Speciale*, Milano 2009, 37).

⁷ Cfr. M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, in *Dig. Disc. Priv. – sez. comm.*, V, Torino 1990, 476. Sull'impossibilità di considerare la famiglia unitariamente in ambito tributario e, conseguentemente, valutarne la relativa capacità contributiva ai fini della quantificazione del prelievo tributario vd. F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva (voce)*, in *Enc. giur.*, VI, Roma 1988, 12; L. TOSI, *Considerazioni sul regime fiscale della famiglia: discriminazioni ai danni delle famiglie monoreddito, prospettive di riforma e problematiche di ordine costituzionale*, in *Rass. trib.* (1988) 337. Non manca chi ritenga che sarebbe ragionevole riconoscere la famiglia come centro unitario nell'ambito dell'imposizione reddituale: in tal senso vd. F. FARRI, *Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia*, in *Riv. dir. trib.* (2016) 107. Diversamente, SCALINCI C., *La famiglia community care nell'imposizione sul reddito*, in *Dir. prat. trib.* (2004) II-882, propone di considerare la famiglia come «"unità impositiva" senza personalità tributaria».

in materia di cd. fuocatico (o focatico); nel D.L. 19.12.1926, n. 2132, in materia di imposta sui celibi; nella L. 14.6.1928, n. 1312, che introduceva esenzioni a favore delle famiglie numerose; nel R.D. del 14.9.1931, n. 1175, in materia di imposta di famiglia⁸.

Senonché, la sentenza della Corte Costituzionale 14.7.1976, n. 179 ha, tra le altre cose, ritenuto costituzionalmente illegittime – in particolare per contrasto con gli artt. 3, 29 e 53 della Costituzione – le norme che prevedevano l'imputazione al marito dei redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata ed il cumulo dei redditi di entrambi ai fini dell'applicazione dell'imposta; la soggettività passiva del marito anche per detti redditi della moglie e la correlativa negazione di tale soggettività alla moglie; l'obbligo del marito di dichiarare, in un unico atto, oltre ai redditi propri, anche i menzionati redditi della moglie.

La Corte, nella citata decisione, ha richiamato i principi di personalità e progressività dell'imposta; la necessità di riconoscere soggettività passiva tributaria ad ogni persona fisica con riguardo alla sua capacità contributiva, di mantenere tale riconoscimento anche in sede di accertamento ed in funzione del debito e della responsabilità d'imposta, nonché di assicurare libera disponibilità dei redditi di cui si ha il possesso.

Il tutto in linea con le obiezioni che erano state sollevate in dottrina⁹, nonostante le modifiche apportate cd. miniriforma Visentini (L. 2.12.1975, n. 576), che aveva tentato di adeguare la normativa tributaria alla riforma del diritto di famiglia e riconosciuto soggettività passiva ad ambedue i coniugi¹⁰.

Nel contempo, tuttavia, la Corte ha sottolineato la necessità di introdurre adeguate tutele per la famiglia fondata sul matrimonio, auspicando che ai coniugi potesse essere data la facoltà di «optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la

⁸ C. SACCHETTO, *Famiglia [dir. trib.]*, in www.treccani.it/enciclopedia/famiglia-dir-trib_ (Diritto-on-line); ID., *La tassazione della famiglia: il modello italiano*, in C. Sacchetto (a cura di), *La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati*, Soveria Mannelli 2010, 73.

⁹ A. FEDELE, *Possesso di redditi, capacità contributiva ed incostituzionalità del cumulo*, in *Giur. cost.* (1976) I-2167; F. GALLO, *Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.* (1977) I-92; L. PERRONE, *Il cumulo dei redditi familiari: costituzionalmente illegittimo o soltanto iniquo?*, in *Giur. cost.* (1976) 2188.

¹⁰ Su tale aspetto vd., in particolare, A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte I*, Torino 2012, 109 ss.

formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice»¹¹.

Il sistema impositivo adottato a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale, tuttavia, si limita a prevedere che ciascun componente della famiglia dichiari il proprio reddito, che costituisce un'autonoma base imponibile e che dà luogo ad un autonomo rapporto d'imposta.

Vero è che, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del D.M. 31 maggio 1999 n. 164, i coniugi non in possesso di redditi di lavoro autonomo o d'impresa possono presentare la cd. dichiarazione congiunta, comunicando così i rispettivi redditi in un'unica dichiarazione, liquidando l'imposta dovuta tramite il sostituto d'imposta del soggetto indicato come dichiarante. Tale opzione, però, non produce alcun impatto dal punto di vista sostanziale, in quanto le imposte vengono comunque conteggiate separatamente in capo a ciascun coniuge¹².

3. Le soluzioni alternative ed i modelli francese e tedesco

Una delle conseguenze più criticate, tra quelle prodotte dall'abbandono del meccanismo del cumulo e dal passaggio all'imposizione su base personalistica, è costituita dal rischio di penalizzare le famiglie monoreddito rispetto alle famiglie plurireddito.

Per effetto della – sia pure, oramai, limitata – progressività dell'imposizione reddituale, infatti, a parità di reddito complessivo dei due coniugi, il prelievo fiscale è maggiore laddove tale reddito sia integralmente conseguito da un solo coniuge; di converso, qualora detto reddito sia conseguito dai due coniugi il prelievo è inferiore (grazie al cd. effetto di *splitting*, che conduce a fruire due volte delle aliquote previste per gli scaglioni di reddito inferiori)¹³.

¹¹ Corte Cost., 14.7.1976, n. 179.

¹² Sulle rilevanti problematiche applicative del simile meccanismo disciplinato dal previgente art. 17 della L. 13 aprile 1977, n. 114, vd. R. RINALDI, *Ancora sulla responsabilità solidale del coniuge codichiarante*, in *Rass. trib.* (2003) 1583; ID., *Ancora in discussione i diritti e gli obblighi derivanti dalla dichiarazione congiunta dei coniugi*, in *GT Riv. giur. trib.* (2008) 1062.

¹³ D'altro canto, il criterio del cumulo – pur non comportando simile penalizzazione – poteva essere criticato poiché penalizzava la formazione delle famiglie e poteva disincentivare il lavoro del coniuge con il minor reddito: in tal senso, vd. V. VISCO, *Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare*, in *Rass. trib.* (1991) I-26.

Simile penalizzazione è stata valutata dalla Corte Costituzionale, che era stata chiamata a verificare se fosse compatibile con gli artt. artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione un sistema di tassazione che non prevedesse che il reddito di un coniuge dovesse essere parzialmente imputato all'altro coniuge qualora quest'ultimo fosse privo di reddito proprio, anziché essere interamente attribuito al solo coniuge produttore del reddito stesso.

Ebbene, la Corte Costituzionale – pur avendo preso atto della penalizzazione dei nuclei monoreddito e delle famiglie numerose – ha dichiarato inammissibile la questione di illegittimità costituzionale, poiché spetta al legislatore il compito di individuare i «rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia», ponderando le eventuali ricadute delle innovazioni ed occupandosi del reperimento delle risorse necessarie per compensare gli effetti negativi sul gettito tributario (Corte Cost., 24.7.1995, n. 358)¹⁴.

Ora, per individuare le alternative possibili agli opposti criteri del cumulo e della tassazione su base soggettiva si è sovente fatto riferimento alle soluzioni adottate in altri Paesi europei.

In Germania, ad esempio, è adottato il criterio dello *splitting*, che richiede di sommare i redditi prodotti dai coniugi e di dividere per due tale importo: si tratta di un sistema che elimina qualsiasi discriminazione tra famiglie monoreddito e famiglie plurireddito.

In Francia, invece, è previsto il sistema del quoziente familiare, che in presenza di soli coniugi dà il medesimo risultato dello *splitting*; in presenza di figli a carico, invece, il reddito complessivo del nucleo familiare si divide per un numero via via crescente (mezza unità per ognuno dei primi due figli, un'unità per i figli a partire dal terzo, con conseguente incentivo alla natalità), con il risultato di attenuare la progressività dell'imposizione al crescere del numero di componenti della famiglia¹⁵.

¹⁴ Similmente vd. Corte Cost., 24.3.1983, n. 76 e Corte Cost., 28.3.1985, n. 85.

¹⁵ Per un approfondimento sul tema vd. A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario. Parte II*, Torino 2015, 391 ss. Non mancano ulteriori ipotesi, come quella della cd. "famiglia fiscale" (richiamata nei disegni di legge S1435 del 25 luglio 2019 e S1831 del 27 maggio 2020), del basic income familiare (basato sul riconoscimento di una deduzione per carichi di famiglia, da determinarsi periodicamente in base alle spese minime necessarie per il mantenimento) e del "fattore famiglia" (in cui, in sostanza, prima si individua un livello minimo non tassabile per persona e poi lo si moltiplica per un coefficiente tanto più elevato quanto più alto è il carico familiare, in primis in termini di familiari a carico), su cui vd. anche A. TURCHI, *Proposte legislative e spunti per un riordino della tassazione dei redditi fami-*

Non sono mancati, peraltro, dei tentativi del nostro legislatore di mettere mano al descritto sistema imperniato sull'autonomia dei componenti della famiglia, come quello avviato con Legge delega n. 408 del 1990, con cui il Governo era stato delegato a rivedere il trattamento tributario della famiglia, prevedendo – in linea con il citato modello francese – la facoltà per i contribuenti di chiedere l'applicazione dell'imposta sul reddito sull'insieme dei redditi del nucleo familiare e la commisurazione dell'imposta alla capacità contributiva del nucleo familiare, tenendo conto del numero delle persone che lo compongono e dei redditi da esse posseduti.

Tale proposta, peraltro, è stata oggetto di critiche, con particolare riferimento alla circostanza che anche un simile sistema di quoziente familiare avrebbe comunque comportato discriminazioni, a scapito, però, delle famiglie plurireddito¹⁶, ancorché parte della dottrina si sia pronunciata in senso opposto, in considerazione della sua natura opzionale¹⁷.

Ad ogni buon conto, la legge delega non è mai stata attuata e, come ci si appresta ad illustrare, l'unico intervento sostanziale preso per modellare il prelievo impositivo prendendo in considerazione la famiglia è rappresentato dal riconoscimento di apposite deduzioni e detrazioni.

4. Il progressivo passaggio dal sistema delle detrazioni a quello dell'assegno unico e universale

Nell'ambito dell'imposizione reddituale, il meccanismo grazie al quale il legislatore ha tentato di dare seguito alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale è rappresentato, fino alla riforma entrata in vigore il 1° marzo 2022, dal riconoscimento di un articolato sistema di detrazioni per i familiari “a carico” e per specifiche voci di spesa (spese universitarie, spese

liari, in Riv. tel. dir. trib., 7.6.2022, 2 ss.; M. ALLENA, *Fiscalità e famiglia: alcune riflessioni a margine della terza conferenza nazionale sulla famiglia*, in Boll. trib. (2018) 329. Altra ipotesi formulata è quella di introdurre regimi di imposizione sostitutiva mediante l'applicazione di coefficienti di redditività variabili in funzione della composizione del nucleo familiare (T. YOUNG, *Tassazione della famiglia e riforma fiscale: alcune note in tema di eguaglianza e imposizioni sostitutive*, in Riv. tel. dir. trib., 9.2.2022, 8).

¹⁶ M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, in Dig. Disc. Priv. – sez. comm., V, Torino 1990, 476; V. VISCO, *Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare*, in Rass. trib. (1991) I-26.

¹⁷ R. SCHIAVOLIN, *I soggetti passivi*, in Tesoro F. (a cura di), *Giurisprudenza sistematica di diritto tributario. L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, Torino 1994, 49.

per la frequenza di scuole dell'infanzia, spese per l'acquisto di strumenti per l'apprendimento, ecc.), sistema – per l'appunto – in parte superato dall'istituto dell'Assegno unico e universale, introdotto dal D.Lgs. n. 230 del 2021 (cd. AUU).

L'art. 12 TUIR, infatti, regola un meccanismo di detrazioni d'imposta per carichi di famiglia¹⁸ e, segnatamente, in relazione al coniuge non legalmente ed effettivamente separato ed ai figli – compresi quelli nati fuori del matrimonio riconosciuti, nonché quelli adottivi o affidati – dando così anche in ambito tributario una certa rilevanza agli obblighi di assistenza e mantenimento previsti in ambito civilistico¹⁹.

Le detrazioni sono articolate in funzione di una serie di variabili (numero dei soggetti a carico, età dei figli, presenza di figli portatori di handicap, ammontare del reddito, ecc.) e spettano solo se i soggetti a carico abbiano un reddito complessivo inferiore ad una determinata soglia (2.840,51 €, che salgono a 4.000 € per i figli di età non superiore a ventiquattro anni)²⁰.

L'ammontare contenuto di tali detrazioni²¹ ha condotto la dottrina a sottolineare la scarsa attenzione per l'istituto della famiglia da parte del legislatore tributario – più “concentrato” sul tema della *personalità* della capacità contributiva²² – che, in sostanza, si è limitato ad accordare quelli che sono stati definiti «ridotti benefici in termini di oneri deducibili e detrazioni di imposta»²³.

Nel tempo, poi, alle citate misure “strutturali” si sono affiancati taluni provvedimenti volti a favorire la formazione della famiglia sotto forma di bonus, in alcuni casi riconosciuti in modo sistematico (come nel caso del cd.

¹⁸ Si tratta di *detrazioni* dall'imposta lorda, diversamente da quanto avvenuto per alcuni anni in passato, in cui erano state introdotte delle *deduzioni* per oneri di famiglia (art. 1, comma 349, della Legge finanziaria 2005).

¹⁹ P. FILIPPI, *Famiglia (diritto tributario)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989, 2.

²⁰ Le modalità di individuazione del coniuge a cui spetta la detrazione sono regolate dall'art. 12 del TUIR.

²¹ Per esempio, la detrazione massima per il coniuge è di 800 €.

²² E. DE MITA, *La illegittimità costituzionale del cd. “cumulo”*, in *Dir. e prat. trib.* (1976) II-337.

²³ P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino 2008, 511. Il basso livello delle deduzioni/detrazioni è stato rimarcato anche da L. CARPENTIERI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/501/audizione_Loredana_Carpentieri_15_marzo_2021_u.v_.pdf, 11.

bonus nascite) ed in altri casi riservati ai contribuenti meno abbienti (come il bonus asili nido).

Come anticipato, tuttavia, con il D.Lgs. n. 230 del 2021, a decorrere dal 1° marzo 2022, vengono meno le detrazioni fiscali per i figli a carico minori di 21 anni (ivi inclusa la detrazione per famiglie numerose) ed entra in vigore un nuovo strumento, definito Assegno unico e universale²⁴.

Si tratta, stando alla definizione fornita dal legislatore, di un «beneficio economico attribuito ... in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)» e, dunque, di uno strumento avvicicabile ad un vero e proprio sussidio, «esterno» al meccanismo di funzionamento dell'imposizione reddituale²⁵.

L'ammontare dell'assegno viene determinato in base alle indicazioni contenute nell'art. 4 del D.Lgs. n. 230 del 2021 ed è variabile a seconda dei casi (tra i 175 euro mensili ed i 50 euro mensili per i figli minori, a seconda dell'ISEE; tra gli 85 euro mensili ed i 25 euro mensili per i figli maggiorenni, a seconda dell'ISEE). Inoltre, sono previste maggiorazione in caso di superamento di due figli, di figli con disabilità, di madri di età inferiore a 21 anni, di due genitori titolari di reddito da lavoro, di nuclei familiari con quattro o più figli e di nuclei con ISEE ridotto (quest'ultima è una misura transitoria).

La riforma è stata completata riservando la detrazione per carichi di famiglia per i soli figli di età pari o superiore a 21 anni [art. 12, comma 1, lett. c), del TUIR].

Per evitare che quest'ultimo intervento comportasse il venire meno anche della possibilità di detrarre le spese di cui al successivo art. 15 (spese sanitarie, spese universitarie, ecc.) sostenute nell'interesse dei figli minori di 21 anni, il D.L. n. 4 del 2022 ha inserito nell'art. 12 del TUIR la precisazione

²⁴ In base all'art. 2 del D.Lgs. n. 230 del 2021, l'AUU spetta «a) per ogni figlio minore a carico e, per i nuovi nati, decorre dal settimo mese di gravidanza; b) per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni di età, per il quale ricorra una delle seguenti condizioni: 1) frequenti un corso di formazione scolastica o professionale, ovvero un corso di laurea; 2) svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8.000 euro annui; 3) sia registrato come disoccupato e in cerca di un lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego; 4) svolga il servizio civile universale; c) per ciascun figlio con disabilità a carico, senza limiti di età».

²⁵ La circostanza che il funzionamento dell'AUU riduca la personalità dell'IRPEF è stata evidenziata anche da G. MELIS, *Indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributari*, in https://www.senato.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/101/Memoria_Prof._Melis.pdf, 46.

che «*ai fini delle disposizioni fiscali che fanno riferimento alle persone indicate nel presente articolo, anche richiamando le condizioni ivi previste, i figli per i quali non spetta la detrazione ai sensi della lettera c) del comma 1 sono considerati al pari dei figli per i quali spetta tale detrazione*»²⁶.

L'AUU, dunque, è sostanzialmente sostitutivo della detrazione forfetaria per i figli minori di 21 anni a carico, già disciplinata dall'art. 12 del TUIR, ma non delle detrazioni analitiche regolate dal successivo art. 15 e delle detrazioni forfetarie per coniuge e figli maggiori di 21 anni a carico²⁷.

5. Le linee guida della riforma

Il quadro sopra descritto dovrebbe essere completato per effetto dell'annunciata riforma del sistema fiscale, che potrà essere attuata una volta approvata la legge delega di cui si sta discutendo da tempo a livello politico.

È tuttavia difficile formulare una previsione sulla base del disegno di legge delega, considerato che esso è estremamente sintetico e generico.

Ad oggi, infatti, il testo indica come criteri guida – oltre al doveroso rispetto della Costituzione e del diritto UE – quelli dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; della razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario; della “preservazione” della progressività del sistema tributario; e della lotta all'evasione ed elusione fiscale.

Con specifico riferimento all'IRPEF e per quanto qui di interesse, poi, il disegno di legge delega si limita, in sostanza, a richiedere la riduzione delle aliquote medie (con particolare attenzione ai giovani e ai secondi percettori di reddito²⁸); la graduale riduzione delle variazioni eccessive delle aliquote

²⁶ In prima battuta, infatti, l'art. 15 del TUIR prevede la detraibilità dei citati oneri se «sostenuti nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 12 che si trovino nelle condizioni ivi previste».

²⁷ Come rileva L. CARPENTIERI, *Prime avvisaglie di una revisione dell'IRPEF: l'assegno unico e universale come silver bullet per il sostegno a (tutte) le famiglie con figli?*, in Riv. tel. dir. trib., 5.1.2021, 5, un profilo di irrazionalità della misura è rappresentata dal fatto che l'AUU sostituisce altresì i cd. assegni familiari, ma che, ciononostante, è rimasta in vigore l'aliquota contributiva dello 0,68 per cento, finalizzata proprio a finanziare i citati assegni familiari.

²⁸ Nel dossier “Elementi essenziali della tassazione in Italia” (in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01207381.pdf>) viene evidenziato, infatti, che «Le Commissioni ritengono opportuno mantenere il reddito individuale come unità impositiva dell'imposta personale sui redditi, con la contestuale modifica degli istituti che disincentivano l'of-

marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef; ed il riordino delle deduzioni e detrazioni²⁹.

6. Conclusioni e proposte *de iure condendo*

La citata genericità del disegno di delega consente di formulare alcune considerazioni sulle soluzioni che potrebbero essere adottate per raggiungere le finalità indicate nel testo e, al tempo stesso, favorire quelli che – alla luce della preoccupante situazione del Paese – dovrebbero essere considerati obiettivi primari, vale a dire la formazione della famiglia e l'incremento dei bassi tassi di natalità.

Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, considerato che il loro raggiungimento richiederebbe, non solo risorse ingenti, ma anche un intervento a più ampio raggio, che passi per la riduzione dei sistemi sostitutivi ed il riordino delle agevolazioni.

Rimanendo nel perimetro delle norme specificamente riferite alla famiglia, fermo restando l'abbandono del cumulo, ci si potrebbe ispirare ai citati meccanismi adottati all'estero, come il citato *splitting* presente nell'ordinamento tedesco ed il quoziente familiare francese³⁰.

Il modello che appare maggiormente appropriato al nostro Paese è quello tedesco, accompagnato dall'abbandono del meccanismo dei bonus, la cui gestione è onerosa per la Pubblica amministrazione e gravosa per i contribuenti.

Poiché, in prima battuta, il modello tedesco – diversamente da quello

ferta di lavoro con riferimento al secondo percettore di reddito (detrazione per il coniuge a carico). Si propone, pertanto, di considerare l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico».

²⁹ La genericità della delega viene evidenziata anche da V. VISCO, *Come valutare la delega fiscale?* in Astrid Rassegna n. 16 (2021) 2. Secondo E. DELLA VALLE, *Le coordinate della delega sulla "riforma" del sistema tributario*, in Riv. tel. dir. trib., 17.11.2021, 4, per quanto sintetiche, le indicazioni contenute nella delega sarebbero comunque in grado di orientare la funzione legislativa.

³⁰ Sulla necessità che nell'ambito della riforma IRPEF si tenga conto della composizione del nucleo familiare, ferma restando la personalità del tributo, vd. anche M. BASILAVECCHIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/312/901/Intervento_prof._Basilavecchia.pdf, 6.

francese – tratta allo stesso modo famiglie senza figli e famiglie con figli, sarebbe poi necessario intervenire attraverso un meccanismo che attenui il prelievo in considerazione delle spese necessarie per il mantenimento dei familiari a carico.

Tuttavia – ben consci che, a livello politico, è difficile che venga fatto un passo indietro sul punto – piuttosto che il meccanismo dell’Assegno unico universale, sembra maggiormente funzionale mantenere una contenuta detrazione fissa per ciascun familiare a carico (destinata idealmente a coprire lo “zoccolo duro” minimo di spese essenziali per il mantenimento) ed un sistema di deduzioni/detractions – “allargato” rispetto a quello attualmente previsto dall’art. 15 del TUIR – per le principali voci di spesa legate ai figli³¹.

Quest’ultima soluzione appare quella maggiormente auspicabile, poiché – ferma restando la semplicità applicativa, anche alla luce sempre più diffuso impiego di strumenti tracciati di pagamento – va incontro alla necessità di *personalizzare* il prelievo e modellare l’IRPEF come tributo progressivo il più possibile “universale”³².

Vero è che l’ammontare dell’AUU è parametrato anche al livello ISEE e che il livello ISEE è influenzato anche dal reddito; in un certo senso, pertanto, il meccanismo dell’AUU (considerando il prelievo fiscale al netto dell’AUU), per i titolari di redditi contenuti, comporta un effetto di attenuazione dell’imposizione o, addirittura, un “saldo attivo”³³.

La soluzione dell’AUU, tuttavia, tende a “standardizzare” eccessivamente l’intervento a favore dei contribuenti (facendo fuoriuscire le spese di mantenimento dal meccanismo di determinazione dell’IRPEF), rendendolo variabile, essenzialmente, in funzione del livello ISEE e della composizione della famiglia³⁴.

³¹ Tra tali spese sarebbe necessario ricomprendere, oltre a quelle sanitarie e per l’istruzione, quelle per baby sitter, anche al fine di fare emergere un settore altamente sommerso (sul punto vd. anche 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. tel. dir. trib., 31.12.2020, 11).

³² Richiamano il fondamentale ruolo dell’IRPEF, cui è affidato il compito di rendere il sistema tributario progressivo, anche A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino 2019, 80.

³³ La predeterminazione dell’AUU viene rimarcata anche da A. TURCHI, *Proposte legislative e spunti per un riordino della tassazione dei redditi familiari*, in Riv. tel. dir. trib., 7.6.2022, 10 ss.

³⁴ In argomento vd. altresì A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una*

Non vengono considerate le spese effettivamente sostenute per il mantenimento (se non, alla luce dell'intervento operato con il D.L. n. 4 del 2022, quelle che danno diritto alle detrazioni ex art. 15 TUIR), che possono essere ben diverse a seconda di molteplici variabili, non necessariamente collegate alle scelte del contribuente.

Si pensi, tra le altre cose, alle differenze – che possono essere marcate – in termini di costo della vita e, soprattutto, di livelli di welfare offerti nelle varie realtà territoriali del nostro Paese; alle diverse esigenze dei vari figli dal punto di vista dell'educazione e delle attività integrative; alle diverse possibilità di fare affidamento su altri familiari; ecc.

Sotto questo profilo, dunque, l'adozione di un meccanismo basato su deduzioni e detrazioni – al fine di personalizzare maggiormente il prelievo, anche alla luce delle descritte differenze – sarebbe, a parere di chi scrive, il giusto completamento del modello tedesco³⁵.

Tale soluzione potrebbe non essere apprezzata anche in considerazione del fatto che si inserirebbe in un sistema dell'IRPEF in cui la progressività dell'imposizione è riservata solamente ad una parte dei redditi³⁶.

Ora, il fatto che la progressività dell'imposizione sia riservata ad un sempre più esiguo gruppo di redditi è indubbio. Ma all'interno di tale spazio sarebbe comunque opportuno intervenire per scongiurare le distorsioni

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. tel. dir. trib., 31.12.2020, 5.

³⁵ Nel modello francese, infatti, diversamente da quanto accade in quello tedesco, all'aumentare del numero di figli si beneficia di una riduzione dell'incidenza dell'imposizione sul reddito complessivo della famiglia. Su questo aspetto vd. anche le considerazioni di F. FARRI, *Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia*, in Riv. dir. trib., 2016, 118. A favore dell'introduzione del modello tedesco vd. anche 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. tel. dir. trib., 31.12.2020, 8 (secondo il quale, almeno inizialmente, dovrebbe essere un regime opzionale.), nonché G. CORASANITI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/305/801/Audizione_prof._Corasaniti.pdf, 50.

³⁶ L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento tributario italiano*, Roma 2012, 60; F. PEPE, *Vantaggi, criticità ed implicazioni sistematiche dell'istituendo "Assegno Unico e Universale per Figli a carico"*, in Riv. tel. dir. trib., 9.10.2020, 4.

legate alla distribuzione dei redditi tra la coppia. Semmai, sarebbe necessario rafforzare l'azione di riordino del tributo, eliminando la sua eccessiva parcellizzazione in regimi sostitutivi ed agevolativi (azione che, peraltro, pur non essendo facilmente attuabile, dovrebbe consentire di liberare una parte delle risorse necessarie per attuare la riforma).

Da ultimo, non può sottacersi che il meccanismo dell'AUU scongiura "a monte" il rischio di "incapienza" dei titolari di redditi contenuti di deduzioni e detrazioni.

Tale problema (comunque non totalmente risolto dall'AUU, che mantiene ferma la detrazione "standard" per il coniuge a carico, nonché le detrazioni ex art. 15 del TUIR) potrebbe essere semplicemente risolto riconoscendo la possibilità di maturare eccedenze di imposta grazie alle detrazioni connesse ai familiari a carico, a prescindere dall'avvenuto conseguimento di redditi³⁷.

In definitiva, un modello tedesco accompagnato dal descritto meccanismo allargato di deduzioni/detrazioni dovrebbe garantire una maggiore equità e razionalità del sistema ed aiutare le famiglie con figli.

Vero è che, difficilmente, un siffatto sistema sarebbe di per sé idoneo a raggiungere l'ulteriore obiettivo indicato in precedenza, vale a dire quello di incentivare la natalità.

A tal proposito, va preliminarmente rilevato che tra i vari fattori che indicano negativamente sulla natalità³⁸ – oltre a quelli di matrice culturale, che difficilmente sono affrontabili attraverso meccanismi di tipo fiscale – possono essere richiamate le difficoltà economiche, l'onerosità delle spese di accudimento dei figli e la circostanza che molte donne temono di vedere

³⁷ Il punto viene affrontato anche da A. GIOVANNINI, *Famiglia e capacità contributiva*, in Riv. dir. trib. (2013) 221 e M. PROCOPIO, *La progettata riforma governativa Relativa all'irpef: alcuni spunti di riflessione de iure condendo*, in Dir. prat. trib. (2021) 1175, i quali, per gli incapienti, richiamano la figura della cd. imposta negativa. Sul punto si sofferma anche G. CORASANITI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed altri aspetti del sistema tributario*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/305/801/Audizione_prof._Corasaniti.pdf, 54.

³⁸ Nell'UE, tra il 2013 ed il 2019, l'età delle madri al primo figlio è aumentata da 28,8 anni a 29,4 anni. In Italia quest'ultimo dato raggiunge il preoccupante livello di 31,3 anni (<https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-2b.html?lang=it#:~:text=L'et%C3%A0%20delle%20donne%20alla,29%2C4%20anni%20nel%202019.>).

peggiorata la propria posizione lavorativa in caso di maternità (soprattutto nel settore privato)³⁹.

Sarebbe perciò opportuno investire risorse in strumenti finalizzati ad incentivare l'assunzione di giovani madri e di donne che rientrano dalla maternità.

La strada più semplice sarebbe quella di riconoscere crediti d'imposta *ad hoc* alle imprese nel periodo di maternità delle proprie dipendenti; maggiorazioni della deduzione dei costi per le spese di lavoro relative alle giovani madri (magari crescente all'aumentare del numero di figli); iper-ammortamento per le spese di realizzazione di asili aziendali, ecc.⁴⁰.

Certo è che si tratta di misure che comporterebbero impegni di spesa rilevanti, ma, da un lato, il raggiungimento di tali obiettivi dovrebbe essere una delle principali priorità del nostro Paese, e, dall'altro lato, è proprio nell'ambito della complessiva riforma del sistema tributario (da abbinare ad una seria attività di *spending review*) che è possibile ricavare le risorse necessarie.

³⁹ Secondo il rapporto ISTAT «Natalità e fecondità della popolazione residente 2020», tra le cause del calo dei primi figli vi sarebbe «la prolungata permanenza dei giovani nella famiglia di origine, a sua volta dovuta a molteplici fattori: il protrarsi dei tempi della formazione, le difficoltà che incontrano i giovani nell'ingresso nel mondo del lavoro e la diffusa instabilità del lavoro stesso, le difficoltà di accesso al mercato delle abitazioni, una tendenza di lungo periodo di bassa crescita economica, oltre ad altri possibili fattori di natura culturale» (<https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-NATALITA-2020.pdf>).

⁴⁰ 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. tel. dir. trib., 31.12.2020, 12 propone di introdurre una "superdeduzione" per il salario corrisposto alle giovani madri (crescente al crescere del numero di figli).

FRANCESCA MARIA CESARONI *Le imprese familiari e la sfida del COVID*

ABSTRACT

- ✓ Le imprese a proprietà e controllo familiare costituiscono la forma di impresa più antica e diffusa in Italia e nel mondo, dove giocano un ruolo di primo piano come generatrici di opportunità di lavoro, creatrici di ricchezza e promotrici di innovazioni. Alla luce del momento storico che stiamo vivendo, e delle sfide che la società e i sistemi economici devono affrontare, questo contributo si propone di presentare alcune riflessioni e analizzare alcuni dati empirici relativi all'impatto della pandemia da Covid-19 sulle performance delle imprese familiari e sui comportamenti messi in campo per reagire alla crisi economica che ne è derivata.
- ✓ *Family-owned and controlled businesses are the oldest and most widespread form of enterprise in Italy and around the world, where they play a major role as generators of job opportunities, wealth creators and promoters of innovation. Given the historical moment we are living through and the challenges facing society and economic systems, this paper proposes some notes and analyse some empirical data regarding the impact of the Covid-19 pandemic on the performance of family businesses and the actions taken to respond to the economic crisis that followed.*

PAROLE CHIAVE

Imprese familiari, pandemia Covid-19.

KEY WORDS

Family business, Covid-19 pandemic.

FRANCESCA MARIA CESARONI

LE IMPRESE FAMILIARI E LA SFIDA DEL COVID

1. Introduzione

Quando sono stata invitata a partecipare a questa iniziativa in memoria di Roberta Rinaldi, il mio pensiero è subito andato al 2004, quando, insieme ad altri colleghi dell'allora Facoltà di Economia¹, organizzammo un convegno in collaborazione con l'Ordine dei Dottori Commercialisti di Pesaro e Urbino. Il tema del convegno riguardava il passaggio generazionale nelle imprese familiari e io e Roberta ci trovammo fianco a fianco nell'Aula Magna di Palazzo Battiferri a commentare – dal punto di vista lei tributaristico e io aziendalistico – i contenuti e le conseguenti implicazioni di una Raccomandazione emanata già nel 1994 dalla Commissione Europea², preoccupata dall'elevato numero di successioni che stavano coinvolgendo le imprese familiari di tutta Europa e che rischiava di provocare ripetute cessazioni, con dannose conseguenze in termini di perdite di posti di lavoro, dissipazione di valore economico e annullamento di patrimoni non solo finanziari ma anche intangibili, fatti di conoscenze accumulate nel tempo e radicate nella storia e nelle tradizioni di imprese e famiglie.

Parlare oggi di imprese familiari e di come queste ultime hanno affrontato la sfida del Covid-19 è quindi il mio modo per ricordare Roberta Rinaldi, studiosa raffinata e attenta alle problematiche sempre nuove della realtà economica e aziendale, donna solare e positiva, collega insostituibile nella sua capacità di interagire con gli altri in modo sempre costruttivo, con grande attenzione al dialogo e al confronto attivo.

¹ Dal 2012 ridenominata Scuola di Economia.

² 94/1069/EC: Commission Recommendation of 7 December 1994 on the transfer of small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (OJ L 385 31.12.1994, p. 14, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31994H1069>).

A parte queste motivazioni del tutto personali, sono diversi i motivi che spiegano l'interesse nei confronti delle *family business* e che sollecitano lo svolgimento di indagini specificamente dedicate a tale categoria di imprese.

Il primo è legato ai numeri, i quali dimostrano come le imprese familiari, lungi dal rappresentare una categoria di importanza residuale nello scenario economico internazionale, costituiscano al contrario la forma di impresa più diffusa e rilevante³, anche in termini di impatto sull'andamento di numerose economie nazionali. Le *family business* rappresentano circa i due terzi delle imprese in tutto il mondo, contribuiscono a generare il 70-90% del PIL globale annuo e a creare tra il 50% e l'80% dei posti di lavoro⁴. La loro rilevanza si spiega anche in funzione dei dati dimensionali. Contrariamente a quanto si potrebbe ancora pensare, infatti, parlare di *family business* non significa riferirsi esclusivamente a realtà aziendali micro, piccole e medie. Benché più diffuse nelle categorie dimensionali più contenute, le imprese familiari sono ben presenti anche tra le realtà più grandi, e anche tra le quotate non mancano società in cui il controllo è ancora saldamente in mano a gruppi familiari, nonostante l'apertura a terzi nella compagine societaria e nei ruoli apicali e di *governance*. Lo dimostrano, per l'Italia, i dati dell'Osservatorio AUB⁵, secondo il quale le aziende familiari rappresentavano, alla fine del 2019, il 61,6% del totale delle imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro sotto osservazione. Ampliando lo sguardo al resto del mondo, il *Family Business Index*⁶ 2021 rivela che le aziende a conduzione familiare più grandi svolgono un ruolo chiave per lo stato di salute del sistema economico globale, in cui generano un fatturato complessivamente pari a 7,28 trilioni di dollari di fatturato e offrono opportunità di lavoro a 24,1 milioni di persone.

I dati numerici non sono tuttavia sufficienti a spiegare l'interesse suscitato dalle imprese di natura familiare e i motivi che ne giustificano un'indagine mirata. A tale scopo, infatti, occorre risalire a quell'insieme di specificità che connotano le *family business* e le distinguono rispetto al resto delle imprese, specificità riconducibili allo stretto legame esistente tra azienda

³ R. LA PORTA, F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER, *Corporate Ownership around the World*, in *The Journal of Finance* 54 2 (1999).

⁴ A. DE MASSIS, F. FRATTINI, A. MAJOCCHI, L. PISCITELLO, *Family firms in the global economy: Toward a deeper understanding of internationalization determinants, processes, and outcomes*, in *Global Strategy Journal* 8 1 (2018), 3-21.

⁵ <https://aidaf-ey.unibocconi.eu/aub-observatory/xiii-edition-observatory>

⁶ <https://familybusinessindex.com/#dataanalytics>

e famiglia e ai riflessi che l'interazione tra tali due sistemi – estremamente diversi per natura, valori, obiettivi, dinamiche e *modus operandi* – generano sui processi decisionali e sull'operato delle aziende. Nell'insieme tali aspetti – quantitativi e qualitativi – spiegano perché conoscere in che modo tali imprese hanno affrontato il periodo della pandemia e hanno reagito alla crisi risulta di importanza cruciale, sia per comprendere se esse sono in grado di far leva sulle loro peculiarità per far fronte al nuovo scenario aperto dalla pandemia⁷, sia per valutare la capacità dei sistemi economici di resistere agli shock e di recuperare terreno in termini economico-finanziari e competitivi.

La letteratura sul *family business* si è a lungo interrogata per capire se i tratti peculiari di tali imprese costituiscano un vantaggio che le rafforza e le arricchisce o, al contrario, un vincolo che le indebolisce e frena la loro vitalità competitiva⁸. Meno indagato è stato il modo in cui esse affrontano e reagiscono a situazioni di crisi⁹. I caratteri peculiari della recente pandemia Covid-19 – singolarità, imprevedibilità, impatto ad ampio raggio – e i pesanti effetti economici che ne sono derivati¹⁰ hanno però riaccessò l'interesse su questo tema e generato nuovi interrogativi. È così stato sollecitato lo sviluppo di questo filone di indagine, per comprendere come i tratti distintivi di tali imprese possano influire sulla loro capacità di confrontarsi con situazioni di crisi senza perdere l'equilibrio economico indispensabile per sopravvivere nel tempo.

Con tali premesse, lo scopo di questo lavoro è illustrare alcune delle caratteristiche distintive delle imprese familiari e riflettere sul modo in cui tali peculiarità hanno condizionato le loro risposte alla crisi da Covid-19 e le loro performance economico-finanziarie.

⁷ A. DE MASSIS, E. RONDÌ, *Covid-19 and the Future of Family Business Research*, in *Journal of Management Studies* 57 8 (2020) 1727-1731.

⁸ G. CORBETTA, *Le aziende familiari*, Egea, Milano (2010); P. DAVIS, *Realizing the Potential of Family Business*, in *Organizational dynamics* (1983).

⁹ R. ARRONDO-GARCIA, C. FERNANDEZ-MENDEZ, S. MENENDEZ-REQUEJO, *The growth and performance of family businesses during the global financial crisis: The role of the generation in control*, in *Journal of Family Business Strategy* 7 4 (2016) 227-237. P. ROVELLI, M. FERASSO, A. DE MASSIS, S. KRAUS, *Thirty years of research in family business journals: Status quo and future directions*, in *Journal of Family Business Strategy*, in corso di stampa.

¹⁰ P. POLIDORI, S. SCOTTI, D. TEOBALDELLI, D. TICCHI, *Le conseguenze socioeconomiche della pandemia di Covid-19*, in *Studi Urbinati* 1-2 (2021).

2. Imprese familiari: una forma di organizzazione con caratteristiche molto peculiari

2.1 L'importanza del patrimonio socio-emotivo nelle imprese familiari

La letteratura sulle *family business* si è sviluppata a partire dagli anni '80 dando vita a un filone di indagini che si è progressivamente arricchito, sia inglobando e adattando ai propri scopi modelli teorici già impiegati in altri ambiti di studio, sia elaborandone altri inediti e originali, scaturiti dalla constatazione delle specificità di tali imprese e mossi dall'intento di giungere a una conoscenza più profonda delle motivazioni e dei fattori situati alle radici del loro operare.

In quest'ultima categoria si colloca la prospettiva teorica fondata sul concetto di ricchezza socio-emotiva (*socio-emotional wealth* – SEW)¹¹. L'idea alla base di tale costrutto teorico è che la massimizzazione dei risultati economico-finanziari non rappresenti lo scopo prevalente delle imprese familiari, configurandosi quest'ultimo non come un fine in sé, ma piuttosto come un mezzo per ottenere risultati di altra natura, riconducibili alla volontà di tutelare quell'insieme di risorse, per lo più intangibili, destinate al soddisfacimento dei bisogni affettivi della famiglia proprietaria, quali, ad esempio, l'identificazione dei componenti della famiglia con l'impresa, la capacità di esercitare l'influenza familiare sull'impresa e la perpetuazione dinastica¹². La SEW rappresenta, pertanto, il valore affettivo che la famiglia investe nell'impresa e che, a sua volta ritrae da quest'ultima attraverso l'esercizio del controllo e il suo mantenimento nel tempo. E proprio la conservazione della dotazione affettiva della famiglia sarebbe la chiave interpretativa per comprendere le vicende delle *family business*, in quanto motivazione prioritaria alla base delle loro decisioni e dei loro comportamenti.

¹¹ L.R. GOMEZ-MEJIA, K.T. HAYES, M.N. NICKEL, K.J.L. JACOBSON, J. MOYANO-FUENTES, *Socioemotional Wealth and Business Risks in Family-controlled Firms: Evidence from Spanish Olive Oil Mills*, in *Administrative Science Quarterly*, 52, 1 (2007), 106-137. P. BERRONE, C. CRUZ, L.R. GOMEZ-MEJIA, M. LARRAZA-KINTANA, *Socioemotional wealth and corporate responses to institutional pressures: Do family-controlled firms pollute less?* in *Administrative science quarterly*, 55 1 (2010), 82-113. L.R. GOMEZ-MEJIA, C. CRUZ, P. BERRONE, J. DE CASTRO, *The Bind that Ties: Socioemotional Wealth Preservation in Family Firms*, in *Academy of Management Annals*, vol. 5, n. 1, (2011) 653-707.

¹² L.R. GOMEZ-MEJÍA et al. (2007), cit. 106.

- Tale ricchezza socio-emotiva consiste di alcune componenti principali¹³:
- *controllo transgenerazionale*: si riferisce al desiderio della famiglia proprietaria di mantenere il controllo dell'azienda e tramandarlo da una generazione all'altra, così da preservare i valori e la cultura della famiglia. Tale desiderio si rivela vantaggioso in quanto si associa al costante impegno della famiglia per garantire la sopravvivenza dell'azienda nel tempo. Può tuttavia diventare un vincolo se induce le famiglie a rifiutare soluzioni che potrebbero salvaguardare la continuità aziendale, ma solo costringendole a fare un passo indietro e rinunciare al controllo dell'impresa;
 - *legami sociali benevoli*: tale dimensione sottolinea la prevalenza nelle famiglie proprietarie di rapporti interpersonali improntati alla benevolenza, al sostegno reciproco, alla lealtà e alla disponibilità e di comportamenti non esclusivamente guidati da ragioni opportunistiche e interessi individuali e di natura economico-finanziaria. Rapporti di questo tipo possono anche estendersi al di fuori del perimetro familiare, e coinvolgere i principali stakeholder aziendali, in primis i dipendenti, che spesso condividono lo stesso attaccamento all'impresa e si giovano del clima familiare che si respira al suo interno;
 - *identità e reputazione*: riguarda il valore affettivo che la famiglia controllante ottiene dalla sua identificazione con l'azienda. Per il fondatore e molti altri familiari, l'azienda rappresenta un'estensione di sé stessi e della propria famiglia e ad essa viene quindi assegnato un valore identitario molto elevato. La capacità di tale dimensione di influenzare le scelte aziendali è molto forte. In gioco, infatti, è il buon nome della famiglia, con maggiore enfasi nei casi in cui quest'ultimo coincide con quello dell'azienda. Soprattutto nei contesti locali, tale motivazione potrebbe anche indurre a prendere decisioni poco giustificate sul piano economico-finanziario, ma funzionali al desiderio di tutelare la reputazione della famiglia;
 - *emozioni e affetti*: possono esercitare una profonda influenza sui processi decisionali e sui comportamenti delle *family business*, dato il confine spesso molto labile che separa famiglie e imprese. Le emozioni e i legami affettivi, infatti, permeano profondamente tali organizzazioni e uniscono i componenti delle famiglie proprietarie alle "loro" imprese, intese come il luogo in cui possono essere soddisfatti i bisogni di appartenenza, coesione, affetto e sicurezza.

¹³ T. ZELLWEGER, *Managing the family business*, Edward Elgar, Cheltenham UK (2017).

2.2 L'influenza del patrimonio socio-emotivo sui processi decisionali delle imprese familiari

L'importanza del patrimonio socio-emotivo può avere forti implicazioni sul modo in cui le imprese familiari articolano le priorità, misurano le performance e definiscono il successo, fino a indurre a mettere in secondo piano gli obiettivi di natura economico-finanziaria¹⁴.

Secondo una logica ispirata alla razionalità economica, la massimizzazione dei profitti dovrebbe rappresentare un obiettivo prioritario, perseguito compiendo scelte razionali che possono contemplare l'assunzione di livelli anche elevati di rischio, se giustificati dall'aspettativa di elevati rendimenti. Tuttavia, quando a prevalere è la conservazione della dotazione affettivo-sociale della famiglia, le decisioni possono essere guidate da logiche profondamente diverse. Sebbene i risultati economico-finanziari restino importanti – stante la necessità di ogni impresa di mantenere condizioni di equilibrio economico a valere nel tempo – è molto probabile che le famiglie proprietarie non aspirino alla massimizzazione del profitto, ma mirino piuttosto all'ottenimento di quel livello di performance economico-finanziaria indispensabile per garantire la continuità dell'impresa, così da non rischiare di perdere la *socio-emotional wealth*¹⁵. Ciò può indurre il prevalere di una condotta molto conservativa, con una accentuata avversione al rischio e contraria all'avvio di iniziative potenzialmente capaci di mettere a repentaglio la continuità dell'impresa, anche quando ciò significa rinunciare alla possibilità di accrescere la ricchezza finanziaria della famiglia. Sebbene manchino conferme inequivocabili a questo riguardo, alcuni studi hanno rivelato che le imprese familiari sono meno propense ad attuare strategie di diversificazione¹⁶ e meno inclini a investire in ricerca e sviluppo¹⁷, proprio perché si tratta di linee d'azione contraddistinte da elevati livelli di rischio e dunque potenzialmente pericolose per la conservazione della *socio-emotional wealth*.

¹⁴ L.R. GOMEZ-MEJIA et al. (2007), cit.

¹⁵ J.C. CARR, J.J. CHRISMAN, J.H. CHUA, L.P. STEIER, *Family Firm Challenges in Intergenerational Wealth Transfer* in *Entrepreneurship Theory and Practice* 40 6 (2016) 1197-1208.

¹⁶ R.C. ANDERSON, D.M. REEB, *Founding-Family Ownership, Corporate Diversification, and Firm Leverage*, in *The Journal of Law and Economics* 46 (2003) 1301-1328.

¹⁷ J. CHRISMAN, P. PATEL, *Variations in R&D investments of family and nonfamily firms: Behavioral agency and myopic loss aversion perspectives*, in *Academy of management Journal* 55 4 (2012) 976-997.

Tuttavia, se il paradigma della SEW fornisce una spiegazione efficace del perché priorità, comportamenti e scelte delle imprese familiari presentino tratti tanto peculiari, è altrettanto vero che le *family business* non sono tutte uguali e il loro comportamento può essere molto condizionato dalle circostanze in cui operano. Tali imprese possono, infatti, modificare la loro scala di priorità (obiettivi finanziari vs. non finanziari) a seconda delle condizioni economico-finanziarie e del livello delle loro performance. In altre parole, si ritiene che la percezione riguardo al grado di vulnerabilità cui è soggetto il patrimonio socio-emotivo fa sì che i membri della famiglia siano più o meno propensi al rischio e disposti ad assumere decisioni orientate alla massimizzazione del profitto e del patrimonio aziendale. In particolare, in condizioni di prosperità, quando l'azienda consegue performance economico-finanziarie allineate con le aspettative dei membri della famiglia, è molto probabile che essi siano poco propensi ad avviare iniziative strategiche rischiose, perché le buone performance garantiscono loro la stabilità e la sopravvivenza dell'azienda, oltre che il mantenimento della loro ricchezza socio-emotiva. In tali condizioni, quindi, i componenti della famiglia preferiranno rinunciare alla possibilità di ottenere ulteriori profitti pur di evitare rischi che potrebbero mettere a repentaglio la SEW¹⁸.

Il contrario accade quando le performance economico-finanziarie sono basse e in declino, poiché i membri della famiglia sentono che è a rischio la sopravvivenza dell'impresa e la conservazione delle loro "*affective endowments*"¹⁹. Performance scarse e incerte, infatti, rappresentano una duplice minaccia: una possibile sofferenza finanziaria per la famiglia, soprattutto se la maggior parte del suo patrimonio è investito nell'impresa, e rischio di perdere la sua ricchezza socio-emotiva, se la crisi arriva al punto da dover cedere o chiudere l'azienda. Un tale stato di vulnerabilità potrebbe creare un forte senso di incertezza e di instabilità finanziaria e, soggetti a tale minaccia, i membri della famiglia potrebbero modificare le loro priorità per ripristinare l'equilibrio economico-finanziario dell'azienda e così preservare la SEW²⁰. In queste condizioni, pertanto, le priorità si invertono e le famiglie diventano disposte ad assumersi rischi anche significativi facendo in-

¹⁸ T. ZELLWEGER (2017), cit.

¹⁹ P. BERRONE, C. CRUZ, L.R. GOMEZ-MEJIA, *Socioemotional Wealth in Family Firms: Theoretical Dimensions, Assessment Approaches, and Agenda for Future Research*, in *Family Business Review*, 2012, vol. 25, n. 3, pp. 258-279.

²⁰ T. ZELLWEGER (2017), cit.

vestimenti e implementando iniziative strategiche precedentemente escluse pur di salvare l'azienda, in quanto ad essere a rischio è, in questo caso, non solo il patrimonio finanziario, ma anche la ricchezza socio-emotiva della famiglia.

3. Ricchezza socio-emotiva e crisi da Covid-19: risorsa o vincolo?

A tale quesito hanno cercato di dare risposta diversi studiosi che, all'indomani dello scoppio della crisi e delle misure di contenimento del contagio assunte da diversi governi, si sono interrogati sul modo in cui le peculiarità delle imprese familiari avrebbero potuto influenzare le loro reazioni e le loro prestazioni. Ne sono scaturite diverse riflessioni, accomunate dalla convinzione del ruolo centrale giocato dalla dotazione socio-emotiva e degli effetti ambivalenti di tale priorità nell'orientare le risposte delle imprese familiari.

Una prima riflessione ha riguardato il possibile *trade-off* innescato dalla necessità di conciliare la tutela degli equilibri economico-finanziari con alcune componenti della *socio-emotional wealth*. Come affermato, il mantenimento di rapporti sociali ispirati alla benevolenza con gli stakeholder interni ed esterni rappresenta una priorità per le imprese familiari²¹, la quale si riverbera su una elevata coesione interna e sul forte legame che spesso unisce famiglia proprietaria, azienda e dipendenti. Questa tendenza ad adottare comportamenti responsabili nei confronti dei dipendenti e a costruire con essi relazioni stabili può avere come effetto la minore disponibilità a ricorrere al licenziamento nei periodi di crisi, anche quando la contrazione del costo del lavoro rappresenterebbe una manovra efficace per controbilanciare il calo del fatturato. Per questo motivo all'insorgere della crisi Covid-19 si è ipotizzato che tale riluttanza a ridimensionare la forza lavoro avrebbe agito come vincolo, capace di pesare sulle performance delle imprese familiari, soprattutto nel breve termine. A suggerire tale ipotesi anche alcune evidenze empiriche²², che dimostrano come l'impatto della pandemia sia stato

²¹ M. CARNEY, *Corporate governance and competitive advantage in family-controlled firms* in *Entrepreneurship: Theory and Practice* 29 3 (2005) 249-265. D. MILLER, I. LE BRETON-MILLER, *Managing for the Long Run: Lessons in Competitive Advantage from Great Family Businesses*, Harvard Business Press, Boston, MA (2005).

²² L. ALFARO, A. CHIARI, A.N. GREENLAND, P.K. SCHOTT, *Aggregate and firm-level stock returns during pandemics, in real time* in NBER Working Papers 26950 April (2020). Disponibile in <http://www.nber.org/papers/w26950>

più attenuato – minore riduzione dei rendimenti azionari – per le imprese operanti in settori *labour-intensive*, probabilmente anche per le aspettative del mercato finanziario che potrebbe aver giudicato tali imprese più reattive nel ridurre i costi del lavoro.

Altri autori hanno posto l'accento sul desiderio delle famiglie proprietarie di tramandare l'impresa da una generazione all'altra e così perpetuare la dinastia familiare. Come noto, tale obiettivo riduce notevolmente la gamma delle opzioni prese in considerazione per realizzare il passaggio generazionale, di fatto circoscrivendole a quelle intra-familiari, che prevedono il subentro di un componente junior della famiglia in sostituzione del leader uscente. Si aggiunga che, soprattutto nelle realtà di più piccole dimensioni, è assai scarsa la propensione a pianificare la successione e a predisporre per tempo un piano di trasferimento della leadership alla generazione successiva. Considerate congiuntamente, queste due circostanze potrebbero aver generato conseguenze negative per quelle imprese familiari colpite dagli effetti più drammatici e fatali della pandemia, perché rimaste improvvisamente e inaspettatamente prive di un leader²³. Il venir meno della figura chiave dell'azienda, soprattutto nelle imprese più piccole e caratterizzate da elevato accentramento e scarsa professionalizzazione, potrebbe, infatti, essere stata causa di elevata precarietà e vulnerabilità, particolarmente grave se si considera la criticità del contesto, che avrebbe al contrario richiesto la presenza di una guida esperta e di polso. Per le imprese familiari quotate, soprattutto se guidate da leader anziani, il timore di un vuoto di leadership causato dal virus potrebbe aver influito negativamente sulle quotazioni, poiché associato a un maggior rischio percepito dagli investitori.

L'analisi delle possibili implicazioni negative della *socio-emotional wealth* è stata affiancata da altre che, invece, hanno posto l'accento sui risvolti positivi di quest'ultima. In questo caso l'attenzione si è rivolta verso:

- il forte desiderio delle famiglie proprietarie di tramandare ai discendenti un'azienda solida e vitale, ciò che allunga l'orizzonte temporale preso a riferimento nei processi decisionali;
- la forte preoccupazione per la reputazione dell'azienda e della famiglia;
- il forte attaccamento all'azienda da parte delle famiglie.

Durante la pandemia, tali caratteristiche potrebbero aver rafforzato i legami interni al nucleo parentale e aumentato la motivazione a impegnarsi

²³ A. DE MASSIS, E. RONDI (2020) cit.

per reagire alle difficoltà e mantenere in vita l'impresa, anche accettando di sacrificare le performance di breve termine per garantire la sopravvivenza dell'azienda²⁴. Come anticipato, sarebbe prevalso in questo caso il desiderio di tutelare il patrimonio socio-emotivo, allineando le decisioni strategiche agli obiettivi non economici della famiglia e sempre mettendo in primo piano la longevità del *family business*. Ciò induce anche ad adottare una certa cautela nell'interpretare le performance economico-finanziarie delle imprese familiari, proprio perché i risultati di breve termine – gli unici al momento disponibili – potrebbero risentire di questa distorsione e quindi indurre a conclusioni non propriamente corrette.

Si aggiungano gli effetti della maggiore centralizzazione del potere decisionale riscontrabile soprattutto nelle imprese familiari più piccole²⁵. Insieme alla coincidenza tra proprietà e controllo, concentrate nelle mani di pochi membri della stessa famiglia, tale carattere potrebbe aver contribuito ad aumentare la flessibilità strategica e la capacità dell'impresa di elaborare risposte per reagire alla crisi, data la maggiore velocità di circolazione delle informazioni e la minore formalizzazione dei processi decisionali²⁶.

Infine alcuni studi²⁷ hanno sottolineato l'importanza del patrimonio di storia e tradizione di cui sono dotate le *family business*, soprattutto le più longeve. Nei periodi più critici, infatti, ricordare il passato, ricostruire il percorso compiuto dalle generazioni precedenti e ricordare i valori che le hanno guidate possono rivelarsi elementi preziosi per compattare il nucleo familiare intorno a obiettivi comuni, soprattutto quando il superamento delle avversità costringe a sacrifici e richiede un impegno condiviso. La memoria storica può, inoltre, attribuire un vantaggio differenziale alle *family business*, poiché il richiamo ai fattori che hanno consentito di sopravvivere alle crisi nel passato può ispirare l'individuazione di modi efficaci con cui

²⁴ K.V. LINS, P. VOLPIN, H.F. WAGNER, *Does family control matter? International evidence from the 2008–2009 financial crisis*, in *The Review of Financial Studies*, 26 10 (2013) 2583-2619. A. MINICHILLI, M. BROGI, A. CALABRÒ, *Weathering the storm: family ownership, governance, and performance through the financial and economic crisis*, in *Corporate Governance: An International Review* 24 6 (2016) 552-568.

²⁵ S. KRAUS, T. CLAUSS, M. BREIER, J. GAST, A. ZARDINI, V. TIBERIUS, *The economics of COVID-19: initial empirical evidence on how family firms in five European countries cope with the corona crisis*, in *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 26 5 (2020) 1067-1092.

²⁶ M. CARNEY (2005) cit.

²⁷ A. DE MASSIS, E. RONDI (2020) cit.

rispondere alle sfide attuali, facendo leva sul patrimonio di risorse, soprattutto intangibili, tipiche dell'impresa. A esserne avvantaggiate potrebbero essere soprattutto quelle imprese familiari capaci di coniugare in modo virtuoso il radicamento nella propria storia e il valore delle tradizioni con l'orientamento al futuro e la disponibilità al cambiamento, indispensabile per adeguarsi all'evoluzione dei contesti economico-sociali. Ci si riferisce all'atteggiamento che alcuni autori hanno efficacemente battezzato *innovation by tradition*²⁸ e che può rivelarsi vincente per garantire la longevità e la vitalità di molte imprese familiari.

4. La crisi da Covid-19 e le performance delle *family business*. Alcune evidenze empiriche

Le riflessioni precedenti hanno trovato conferma in alcuni dati relativi alle performance delle imprese familiari durante il periodo della pandemia. Si tratta di alcuni dati parziali e, come detto in precedenza, devono scontare il fatto di non riuscire a intercettare i possibili effetti di più lungo termine della crisi.

Alcune prime evidenze sono fornite dall'andamento degli indicatori azionari delle società italiane quotate durante il primo *lockdown*, nella primavera 2020²⁹, i quali mostrano le migliori performance delle *family business* rispetto alle non familiari. Soprattutto importante è notare che questo risultato è in gran parte imputabile a quelle imprese in cui la famiglia, oltre a essere il maggiore azionista, è anche direttamente attiva nella *governance*, per la presenza di componenti familiari coinvolti nei ruoli di vertice, ad esempio in posizione di CEO. Ciò suggerisce la possibilità delle *family business* guidate da una leadership familiare di contare su una dotazione peculiare di risorse distintive, in grado, almeno in parte, di compensare i vantaggi che potrebbero derivare da un maggiore coinvolgimento di esperti e professionisti esterni negli organi di *governance*. Ci si riferisce, in particolare, al *capitale sociale*, composto da quell'insieme di relazioni – interne

²⁸ A. DE MASSIS, F. FRATTINI, J. KOTLAR, A.M. PETRUZZELLI, M. WRIGHT, *Innovation Through Tradition: Lessons From Innovative Family Businesses and Directions for Future Research*, in *Academy of Management Perspectives* 30 1 (2016). I. ERDOGAN, E. RONDI, A. DE MASSIS, *Managing the tradition and innovation paradox in family firms: A family imprinting perspective*, in *Entrepreneurship Theory and Practice* 44 (2020) 20-54.

²⁹ M.D. AMORE, V. PELUCCO, F. QUARATO, *Family ownership during the COVID-19 pandemic*, in *Journal of Banking & Finance* 135 (2022).

alla famiglia, con i dipendenti e con gli investitori – basate sulla fiducia e sul rispetto reciproco, che aumentano il senso di responsabilità verso l'azienda e l'impegno a mantenerla in vita, e al cosiddetto *capitale paziente*, costituito dalle risorse finanziarie investite in azienda con un orizzonte temporale di lungo termine, disposto a guardare oltre i profitti immediati per privilegiare la continuità e la sostenibilità futura dell'impresa.

Altre indicazioni utili per comprendere l'impatto della crisi sull'andamento delle imprese familiari italiane derivano dal già citato Osservatorio AUB, che ogni anno monitora le performance delle imprese familiari italiane con fatturato superiore a 20 milioni di euro. Dai dati relativi al 2020 risulta che le imprese familiari hanno subito pesantemente gli effetti della crisi, con una contrazione dei ricavi non difforme da quella delle altre imprese e un più pesante calo nei livelli di redditività operativa. Alle *family business*, tuttavia, sembra potersi riconoscere una capacità di reazione più marcata rispetto alle altre imprese, con un tasso di crescita del fatturato nel primo semestre 2021 pari a più del doppio e con una redditività operativa triplicata rispetto alle imprese non familiari³⁰. Pur trattandosi di dati aggregati, da interpretare con cautela in quanto non riflettono le differenze riconducibili al settore di appartenenza o ad altre variabili aziendali (età, stadio generazionale, ecc.), il quadro che emerge è quello di un comparto dotato di capacità di resistenza e di recupero, capace anche di far tesoro delle esperienze passate. Comparativamente a quanto avvenuto in occasione della crisi del 2008, infatti, nel 2020-21 le imprese familiari hanno dimostrato una maggiore capacità di reazione e di tenuta, oltre che una più spiccata lungimiranza, testimoniata da indici di solidità patrimoniale che sono migliorati, contrariamente a quanto accaduto nelle imprese non familiari.

5. Sopravvivere alla crisi Covid-19. Come hanno risposto le imprese familiari?

Le peculiarità delle *family business*, in particolare quelle riconducibili alla *socio-emotional wealth*, sono alla base delle risposte strategiche adottate per rispondere alla crisi Covid-19. Lo confermano alcune indagini svolte

³⁰ Si veda G. CORBETTA, F. QUARATO (a cura di), *XIII Osservatorio AUB. Le imprese familiari italiane alla prova della pandemia Covid-19*, disponibile in: <https://aidaf-ey.unibocconi.eu/aub-observatory/xiii-edition-observatory>

a livello internazionale, da cui emergono alcune principali traiettorie che hanno orientato le risposte messe in atto da tali imprese³¹.

La prima conferma la propensione delle imprese familiari a mettere in primo piano le persone e adottare *comportamenti socialmente responsabili*. Le risposte delle imprese familiari si sono connotate, infatti, per una più accentuata volontà di tutelare il benessere di una ampia platea di stakeholder – dipendenti, clienti, fornitori e comunità locali – la quale è andata di pari passo con la preoccupazione per gli andamenti economico-finanziari e gli interessi degli azionisti. Questo orientamento è risultato più marcato soprattutto nelle aziende guidate da leader appartenenti alla famiglia e con un elevato numero di componenti familiari coinvolti nella proprietà e nella *governance*. Al contrario, riduzione del personale, taglio dei costi e politiche di ristrutturazione sono state più frequenti nelle *family business* guidate da non familiari e con un numero più limitato di componenti della famiglia coinvolti negli organi di governo³². Diverse imprese familiari, soprattutto le più grandi e longeve, si sono inoltre impegnate in progetti a favore della comunità, anche con iniziative di sostegno e contributi finanziari, a conferma dell'importanza attribuita alla tutela della reputazione di impresa responsabile verso i terzi e verso il contesto sociale di appartenenza.

La seconda traiettoria che ha guidato le scelte delle imprese familiari è stata la *lungimiranza e la prospettiva di lungo termine*. Le imprese familiari, infatti, non si sono limitate a rispondere con un atteggiamento di tipo reattivo, finalizzato ad arginare l'impatto negativo della crisi. Sono invece riuscite a sfruttare l'occasione data dal rallentamento delle attività per guardare al futuro in modo proattivo e mettere in campo nuove iniziative in termini di innovazione di prodotti e/o mercati, avvio di nuovi progetti, riorganizzazione delle attività produttive, introduzione di nuove soluzioni digitali, oppure per pianificare con calma e attenzione il passaggio generazionale.

Anche da questo punto di vista, quanto osservato durante la pandemia fornisce evidenza di alcuni modelli di comportamento, tipici delle imprese familiari, già individuati dalla letteratura specialistica. Oltre a ribadire la priorità attribuita alla continuità del business, viene confermata la capacità

³¹ KPMG, *Mastering a come back. How family businesses are triumphing over COVID-19* (2021). Disponibile in <https://www.kpmg.us/insights/2021/family-business-mastering-comeback.html>. S. KRAUS et al. (2020) cit.

³² W. CZAKON, M. HAJDAS, J. RADOMSKA, *Playing the wild cards: Antecedents of family firm resilience*, in *Journal of Family Business Strategy* (2022).

delle situazioni di crisi di invertire l'ordine delle priorità delle *family business*, le quali, pur di proteggere la sopravvivenza dell'impresa e con essa il patrimonio socio-emotivo delle famiglie, si dimostrano disposte a mettere da parte quell'atteggiamento di prudenza e limitato orientamento al rischio, che invece prevale nei periodi di tranquillità³³.

La capacità di guardare al futuro con spirito fiducioso e costruttivo, inoltre, è stata a volte agevolata dalla memoria degli eventi negativi passati³⁴. Talora, infatti, tale ricordo è ancora così vivido da creare un *mindset* in cui prevale la convinzione di poterci riuscire ancora, superando anche l'ennesima crisi e così sopravvivere nel tempo³⁵.

I dati empirici evidenziano, infine, l'importanza della *collaborazione intergenerazionale*, capace di stimolare un'interazione virtuosa tra l'esperienza e la maturità delle generazioni senior e le componenti più giovani, portatrici di nuove competenze e capaci di guardare al futuro con occhi diversi³⁶. Le imprese familiari in cui si sono trovati a convivere componenti di due o più generazioni sono, infatti, quelle in cui più frequentemente sono state attuate iniziative di innovazione tecnologica e trasformazione digitale oppure azioni orientate alla sostenibilità e sensibili ai temi ESG riguardanti *environment, social e corporate governance*³⁷.

6. Osservazioni conclusive

In conclusione, le evidenze empiriche riguardanti i comportamenti tenuti dalle imprese familiari durante la pandemia da Covid-19 confermano la valenza di alcuni dei loro tratti più tipici, i quali, nei casi più virtuosi, hanno contribuito a rafforzare la motivazione a resistere nonostante le difficoltà, a ingegnarsi nell'individuazione di soluzioni anche nuove e inesplorate e a non perdere di vista l'obiettivo primario, rappresentato dalla sopravvivenza

³³ J. CHRISMAN, P. PATEL (2012) cit. T. LEPPÄAHO, P. RITALA, *Surviving the coronavirus pandemic and beyond: Unlocking family firms' innovation potential across crises*, in *Journal of Family Business Strategy* 13 1 (2022).

³⁴ A. MAZZELLI, A. DE MASSIS, A. MESSENI PETRUZZELLI, M. DEL GIUDICE, Z. KHAN, *Behind ambidextrous search: The microfoundations of search in family and non-family firms*, in *Long Range Planning* 53 6 (2020).

³⁵ W. CZAKON et al. (2022) cit.

³⁶ W. CZAKON et al. (2022) cit.

³⁷ KPMG (2021) cit.

dell'impresa nel tempo, anche accettando di sopportare sacrifici immediati in nome di quest'ultimo.

A fare la differenza sono stati valori e motivazioni come l'armonia familiare, la difesa dello status sociale e della reputazione delle famiglie, l'attaccamento di queste ultime all'azienda e la volontà di preservarne l'integrità per tramandarla alle nuove generazioni.

Non si può tuttavia dimenticare che, stante l'elevata eterogeneità che caratterizza l'universo delle imprese, anche il comparto delle imprese familiari si presenta assai eterogeneo al suo interno, con realtà in cui i suddetti caratteri sono presenti con gradi anche molto diversi di intensità.

Sotto questo profilo, la conoscenza dei comportamenti vincenti e la consapevolezza dei fattori che possono aiutare ad assorbire meglio gli shock ambientali possono rivelarsi utile anche per le imprese familiari meno attente agli obiettivi non economici e meno sensibili nei confronti del patrimonio socio-emotivo, le quali possono così apprendere un'importante lezione ed essere più preparate ad affrontare future avversità.

GIANGIACOMO D'ANGELO *I redditi da attività agricole connesse: per una lettura del requisito della prevalenza in termini anche qualitativi*

ABSTRACT

L'individuazione della "prevalenza" nelle attività connesse rappresenta uno dei punti problematici nella disciplina civilistica e fiscale dell'impresa agraria. Nel campo fiscale, e in particolare ai fini Irpef, l'approccio utilizzato dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza è di tipo quantitativo e, a seconda delle tipologie di attività, si utilizzano come unità di misura della prevalenza i volumi o il valore/costo dei prodotti utilizzati, oppure i ricavi realizzati nello svolgimento dell'attività connessa. Tuttavia, se si considera che le attività connesse rappresentano in molti casi un elemento di modernizzazione ed evoluzione dell'attività agricola, sarebbe opportuno considerare elementi ulteriori, di tipo qualitativo, nel giudizio di prevalenza.

Defining the "prevalence" of traditional agricultural activities over other agricultural related activities is a central issue in the legal and tax frameworks of agricultural businesses. In the tax domain, and in specific regard to the general personal income tax known as IRPEF in Italy, the approach adopted by the tax authority and case law is quantitative: depending on the type of activity, prevalence is measured using either the volumes or the value/cost of the products processed, or else the income generated by the agricultural-related activity.

However, considering that agriculture related activities represent a form of modernization and evolution of traditional agricultural activities, qualitative aspects should be also considered for determining prevalence.

PAROLE CHIAVE

Impresa agricola, reddito agrario, attività agricole connesse, valutazione in termini qualitativi.

KEY WORDS

Agricultural business, income from farming, agriculture related activities, qualitative aspects.

GIANGIACOMO D'ANGELO

*I REDDITI DA ATTIVITÀ AGRICOLE CONNESSE:
PER UNA LETTURA DEL REQUISITO DELLA PREVALENZA
IN TERMINI ANCHE QUALITATIVI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sul sistema di tassazione del reddito agrario. – 3. La tassazione dei redditi da attività agricole per connessione. – 4. Il criterio della prevalenza. La sua misurazione in termini quantitativi. – 5. Il ruolo delle attività connesse oggi. – 6. Una prevalenza da intendersi in senso anche qualitativo. Conferme da parte della giurisprudenza costituzionale. – 7. La connessione qualitativa con la attività agricola di base. Alcune proposte. – 8. Di alcune possibili obiezioni alla nozione di prevalenza in senso qualitativo. – 8.1. Del possibile snaturamento dell'attività agricola. – 8.2. Le inconsistenti preoccupazioni di gettito. – 8.3. L'obiezione della certezza, e una proposta di soluzione. – 9. Conclusioni.

1. Premessa

In un articolo apparso sulla *Giurisprudenza Commerciale* del 1987¹, la prof.ssa Rinaldi affrontava il tema della tassazione, ai fini reddituali, della attività di coltivazione dei tartufi. Il tema poteva sembrare piuttosto marginale rispetto a valutazioni sistematiche che normalmente caratterizzavano la sua produzione scientifica². Eppure, nell'articolo si metteva in evidenza come la soluzione di questo "caso clinico" coinvolgeva una serie di questioni di livello generale che attengono alla tassazione del mondo dell'agricoltura.

Il problema centrale affrontato nel saggio consisteva nella possibilità di attrarre l'attività di raccolta e vendita dei tartufi alla categoria del reddito agrario. Problema che si riconnetteva alla individuazione delle attività (fiscalmente) connesse all'agricoltura, all'epoca risolto dal legislatore civile (e fiscale) attraverso il criterio dell'"esercizio normale dell'agricoltura" che

¹ R. RINALDI, *Coltivazione e raccolta di tartufi ai fini dell'imposizione sui redditi*, in *Giur. Comm.* 4 (1987) 680-689.

² A mo' di esempio, R. RINALDI, *L'evoluzione del concetto di reddito*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.* 1 (1981) 401.

sembrava quantomai opinabile e incerto. Risultava così chiaro dallo scritto che l'ambito di estensione della categoria del reddito agrario fosse, già all'epoca, tutt'altro che definito.

Trentacinque anni sono trascorsi dalla pubblicazione di quell'articolo, e importanti modifiche normative hanno interessato le disposizioni rilevanti sia sul versante civilistico, sia – e difficilmente avrebbe potuto esser altrimenti – sul versante fiscale. Il problema della corretta perimetrazione delle attività connesse all'agricoltura da un punto di vista civilistico e, per converso, dal punto di vista della tassazione dei redditi da esse prodotti, continua a porsi e a suscitare una certa attenzione da parte di studiosi ed operatori.

2. Cenni sul sistema di tassazione del reddito agrario

È noto che ai fini dell'imposizione sui redditi, e più in generale in materia fiscale, l'attività agricola è caratterizzata da una specialità regolativa, e gode di un trattamento differenziato rispetto alle altre attività economiche³.

L'impianto generale della tassazione dei redditi in agricoltura è, ancora oggi, quello risalente alla riforma degli anni '70⁴ e prevede una tassazione del reddito da attività agricola del tutto diversa rispetto reddito dell'impresa commerciale. Il reddito agrario è, infatti, determinato in maniera avulsa dalla logica contabile ed è reddito medio-ordinario desumibile dagli estimi catastali, notoriamente sottostimati rispetto ai redditi effettivi producibili con attività agricola⁵.

³ L'attività agricola è considerata in maniera peculiare anche nel sistema dell'imposta sul valore aggiunto. Sia la disciplina europea, sia la normativa nazionale hanno infatti previsto un regime speciale per i produttori agricoli fondato sulla forfetizzazione e semplificazione degli adempimenti amministrativi. Sul regime iva per i produttori agricoli, nella prospettiva europea M.G. ORTOLEVA, *I principi unionali del regime speciale dell'IVA in agricoltura e la loro valorizzazione nell'ordinamento nazionale*, in *Dir. Prat. Trib. Int.* (2021) 1623 ss. e, se si vuole, G. D'ANGELO, *Profili strutturali e ambito applicativo del regime speciale iva per i produttori agricoli. Dalla semplificazione amministrativa verso i "nuovi" interessi dell'agricoltura*, in *Riv. Dir. Trib.* 3 (2019) 157 ss.

⁴ Per un'analisi di più lungo periodo dell'evoluzione della tassazione diretta dell'agricoltura, dalla unificazione dei catasti pre-unitari fino alle riforme importate dalla riscrittura dell'art. 2135 c.c., S. MULEO, *Impresa agraria ed imposizione reddituale*, Milano 2005, 5-36.

⁵ Pur con tutte le evoluzioni che hanno caratterizzato la fiscalità agricola, il suo tratto costante è stato quello della tassazione su base catastale, cfr. F. PICCIAREDDA, *Impresa agricola nel diritto tributario*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. comm. VII (1992) 133 ss.

Quanto alla identificazione delle attività produttive di reddito agrario, in via di estrema sintesi, può dirsi che il modello civilistico dell'impresa agraria ha avuto una notevole influenza sul legislatore fiscale⁶. Nella prospettiva fiscale si "presuppone" che l'impresa agricola sia quella civilisticamente tale⁷, ossia impresa che svolge una (o più) delle tre attività agricole di base previste dall'art. 2135 c.c. – coltivazione, allevamento e silvicoltura – alle quali si aggiungono le attività connesse.

Resta ferma ovviamente la possibilità per il legislatore fiscale di regolare in maniera peculiare i redditi derivanti da tali attività; cosa che il legislatore fiscale ha fatto, identificando il reddito agrario, e cioè il reddito proveniente da attività di impresa agricola, sulla base di criteri non del tutto coincidenti con quelli utilizzati dalla normativa civilistica⁸. In termini generali, il reddito da attività agricole di base rientra nella categoria del reddito agrario in relazione al legame che si insatura tra l'attività e il fondo agricolo, ma non mancano ipotesi di attrazione alla categoria del reddito agrario anche per attività che presentano un legame con il fondo solo ipotetico, o comunque molto relativo e indiretto. Ipotesi in cui il fondo a disposizione dell'impresa (*rectius*, la sua estensione e/o il valore del reddito agrario catastalmente sancito) assume una funzione di limite al trattamento "agrario" del reddito⁹ o comunque rappresenta un parametro cui far riferimento per la determinazione del reddito esuberante¹⁰.

⁶ Per tutti, A. FANTOZZI, *Imprenditore agricolo*, II) *Diritto tributario*, in Enc. giur. XVI (1990).

⁷ Anche se il tema dei rapporti tra classificazioni del diritto civile e del diritto tributario è notevolmente complesso, la c.d. "presupposizione" è sovente considerata lo schema di riferimento generale, cfr. S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Padova 1992, 81. Nella specifica prospettiva dell'impresa agraria, dimostra che il reddito agrario è reddito dell'impresa agricola, S. MULEO, *Impresa agraria* cit., 66 ss.

⁸ Sulle varie ipotesi rientranti nella categoria dei redditi agrari, e sul disallineamento tra attività agrarie dal punto di vista civilistico e attività produttive di reddito agrario nella prospettiva dell'imposizione sui redditi, particolarmente dopo la riforma dell'imprenditore agricolo del 2001, C. FONTANA, *La fiscalità delle imprese agricole*, Milano 2013, 148 ss.; M. INTERDONATO, *L'impresa agricola e il sostegno comunitario all'agricoltura. Trattamento tributario*, Padova 2006, 11 ss.

⁹ È questa, ad esempio, l'ipotesi dell'allevamento o delle coltivazioni fuori fondo (es. colture idroponiche o aeroponiche). Non vi dovrebbero esser dubbi nel considerare questi redditi attratti al regime del reddito agrario ex art. 32, c. 2, lett.b) del TUIR, cfr. M. INTERDONATO, *Le colture fuori suolo nel reddito agrario, tra l'indispensabile presenza del fondo e la difficile trasposizione delle conoscenze tecniche di tali colture su quelle tradizionali ai fini della valutazione dei limiti dell'agrarietà*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario* (17 maggio 2022).

¹⁰ È il caso della tassazione del reddito da allevamento oltre il limite del quarto dei man-

Un trattamento peculiare il legislatore fiscale lo ha riservato alle attività connesse svolte dall'impresa agricola. Secondo l'insegnamento tradizionale, queste attività, pur essendo oggettivamente commerciali, sono attratte al regime dell'agrarietà in ragione del legame di connessione che si instaura con le attività agricole primarie. Nella prospettiva del dualismo impresa agricola e impresa commerciale, è stato detto che le attività connesse rappresentano uno spazio di tolleranza concesso all'imprenditore agricolo il quale può esercitare, senza perdere lo statuto dell'agrarietà, anche attività oggettivamente commerciali che costituiscono un prolungamento delle attività agricole essenziali¹¹.

Sul piano del dato normativo, l'attuale c.3 dell'art. 2135 c.c., dopo la riforma del 2001, fornisce una definizione delle attività da considerarsi "comunque" connesse all'agricoltura, dividendole in due grandi categorie. Da un lato, le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione che hanno ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo, del bosco o dall'allevamento di animali (c.d. attività sui prodotti agricoli)¹², dall'altra parte, attività volte alla fornitura di beni o prestazione di servizi, mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata (c.d. attività mediante utilizzo dell'azienda agricola)¹³.

gimi ottenibili dal terreno a disposizioni dell'allevatore (ipotesi regolata dall'art. 56, c. 5 TUIR) oppure delle coltivazioni fuori fondo svolte su una superficie eccedente quella del doppio del terreno su cui insistono (ipotesi regolata dall'art. 56bis c. 1 TUIR).

¹¹ Sulle attività connesse la bibliografia è molto vasta. Tra i tanti, *post* riforma del 2001, M. BIONE, *Imprenditore agricolo*, I, Diritto privato, in Enc. Giur. (2003); R. ALESSI, G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, in Commentario Codice Civile Schlesinger, Milano 2010, 147 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2022, 91 ss.; G. PISCIOTTA TOSINI, *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, Torino 2021, 57 ss.

¹² Quanto alla commercializzazione, vi è una sostanziale concordia nel ritenere che in nessun caso la vendita di prodotti agricoli acquistati da terzi e rivenduti senza alcuna attività di manipolazione-trasformazione possa esse considerata come attività connessa.

¹³ A seguito della riforma del 2001 sembra aver perso di importanza la questione se sia possibile o meno ammettere attività connesse c.d. atipiche. Da un punto di vista letterale, la formula di apertura del terzo comma dell'art. 2135 c.c. per cui "si intendono comunque connesse" indurrebbe gli interpreti a considerare che il legislatore abbia lasciato aperta la possibilità di altre attività connesse non nominate, o atipiche. È però anche vero che le attività connesse tipiche sono individuate con criteri talmente ampi da potersi ritenere che la categoria delle attività atipiche sia sostanzialmente svuotata, o comunque ipotetica.

Nella letteratura agraristica è pacifico che tutte le attività connesse, per potersi qualificare come tali, devono rispettare due requisiti fondamentali.

In primo luogo, deve esser rispettato il requisito della uniaziendalità, e cioè le attività connesse possono considerarsi attratte al regime dell'agrarietà solo se svolte dalla stessa impresa che svolge anche attività agricola essenziale, in connessione con essa, e attraverso l'utilizzo della azienda agricola¹⁴. Per esempio: una tipica attività connessa è quella di molitura delle olive o del grano, al fine di ottenerne olio o farina. Se la molitura è eseguita da chi produce le olive o il grano può considerarsi attività connessa a quella di coltivazione dell'ulivo o del grano. Se viene invece svolta per conto terzi, come attività di gestione di un frantoio o di un mulino, è invece attività commerciale al di fuori del perimetro dell'agrarietà.

In secondo luogo, deve esser rispettato il requisito della prevalenza dell'attività agricola principale: l'attività agricola essenziale (coltivazione, silvicoltura o allevamento) deve rimanere *prevalente* rispetto allo svolgimento delle altre attività considerate appunto ad essa connesse.

È proprio quest'ultimo requisito, quello della prevalenza, sul quale ci si soffermerà di seguito, poiché esso segna il limite oltre il quale le attività non sono più attratte all'agrarietà e, pertanto, restano regolate secondo il regime di attività commerciali che oggettivamente le caratterizza¹⁵.

3. La tassazione dei redditi da attività agricole per connessione

Rispetto alla normativa civilistica, le disposizioni fiscali hanno un grado maggiore di precisione, e prevedono un trattamento tributario articolato per il reddito derivante da attività connesse¹⁶.

¹⁴ Un'eccezione notevole alla regola della uniaziendalità è prevista dall'art. 1 D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 il quale prevede la possibilità per le cooperative e i consorzi tra imprenditori agricoli di esser considerati a loro volta imprese agricole qualora nell'esercizio delle attività, anche connesse, "utilizzano prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico." Si tratta di una estensione dell'agrarietà in cui viene meno la separazione giuridica tra soci e società, e si ammette che la struttura societaria cooperativa, o il consorzio, possano svolgere esclusivamente attività connesse in favore dei soci-imprese agricole.

¹⁵ Ai fini della tassazione del reddito, l'impossibilità di classificare fiscalmente le attività come connesse comporta che il reddito da esse derivante sarà oggetto di tassazione, tendenzialmente, secondo le regole del reddito di impresa, e cioè attraverso una la determinazione analitico-contabile.

¹⁶ Per una più ampia descrizione dei regimi fiscali delle attività connesse, C. FONTANA,

L'art. 32, c.2 lett. c) TUIR prevede un meccanismo per l'individuazione e l'aggiornamento (nelle intenzioni del legislatore del TUIR, con cadenza biennale) delle attività connesse, rinviando ad un decreto ministeriale per la specificazione di esse¹⁷.

Invece, per le attività connesse non rientranti nell'elencazione ministeriale si è operata una differenziazione del regime di tassazione in ragione delle diverse "tipologie", prevedendo una determinazione forfetaria del reddito.

Ne risulta un regime tripartito di tassazione del reddito da attività connesse all'agricoltura.

- In primo luogo, vi è il reddito derivante da attività connesse espressamente individuate con il Decreto Ministeriale emesso in attuazione dell'art. 32 c.2 lett. c) TUIR che rientrano nel reddito agrario. Il reddito derivante tali attività si considera assorbito nel reddito agrario imputabile all'impresa agricola e, pertanto, la produzione di reddito attraverso tali attività non comporta ulteriori redditi soggetti a tassazione per l'impresa agricola.
- In secondo luogo, vi sono le attività connesse di manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione¹⁸ di prodotti agricoli che non rientrano nell'elencazione di cui al Decreto Ministeriale emesso ex art. 32 c.2 lett. c), ma che pure sono da considerarsi agricole per connessione. Queste attività sono oggetto di una previsione fiscale *ad hoc* contenuta nell'art. 56bis, c. 2 del TUIR il quale prevede una determinazione forfetaria, o paracatastale, per i redditi derivanti da tali attività. Il reddito è cioè determinato attraverso l'applicazione di una percentuale di redditività fissa del 15% calcolata sui corrispettivi registrati ai fini dell'iva. Il reddito derivante da tali attività non è collocato nella categoria del reddito agrario, bensì nel reddito di impresa.

La fiscalità cit., 175 ss.. In commento illustrativo alla Circolare 44/2004 dell'Agenzia delle Entrate, G. CATTELAN, *Attività agricole connesse ai fini delle imposte sui redditi*, in Corr. Trib. 13 (2005) 1008; F. PREZIOSI *Il regime fiscale delle attività agricole connesse*, in Corr. Trib. 46 (2004) 3654.

¹⁷ L'ultimo decreto approvato, in ordine temporale, è il Decreto 13 febbraio 2015 del Ministero delle Economia e delle Finanze, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 62 del 16 marzo 2015.

¹⁸ Resta inteso che, come già detto alla nota 12, anche ai fini fiscali la commercializzazione non può mai esser considerata attività connessa quando ha a riferimento prodotti che l'impresa agricola acquista da terzi e rivende senza alcuna operazione di trasformazione, manipolazione, etc.

- In terzo luogo, vi sono le attività connesse consistenti nella fornitura di servizi di cui al terzo comma dell'articolo 2135 del Codice civile, ossia i servizi forniti mediante l'utilizzazione *prevalente* di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola¹⁹. Anch'esse danno origine ad un reddito di impresa, e il reddito è forfettariamente determinato con una percentuale di redditività del 25% da applicarsi sui ricavi delle vendite²⁰.

È bene precisare che questa disarticolazione delle attività connesse contenuta nel TUIR opera solo ai fini del regime fiscale di riferimento e che, in tutti e tre i casi sopra determinati, i presupposti di fondo per l'individuazione delle operazioni connesse devono esser comunque soddisfatti²¹.

Dunque, i requisiti della uniaziendalità e prevalenza devono esser soddisfatti non solo per le ipotesi rientranti nei commi 2 e 3 dell'art. 56*bis* TUIR (i.e. redditi da attività connesse non specificamente individuate), ma anche per le attività connesse espressamente previste dal decreto ministeriale di individuazione.

Infatti, pur se talvolta sul punto si è creata confusione, va ribadito che il decreto ministeriale previsto dall'art. 32 c. 2, lett. c) non ha la funzione di individuare le attività da considerare fiscalmente connesse *ope legis*, e dunque attratte sempre al regime del reddito agrario²². Piuttosto, la normativa

¹⁹ È interessante notare che, rispetto alla formulazione codicistica, il comma 3 dell'art. 56*bis* TUIR fa riferimento solo ai servizi, e non anche ai beni, forniti attraverso l'utilizzo di strutture e risorse aziendali. Ciò lascerebbe intendere che le attività connesse volte alla fornitura di beni – da un punto di vista fiscale – sono inquadrabili nel reddito agrario, se si tratta di attività espressamente previste dal Decreto Ministeriale di attuazione dell'art. 32, c. 2 lett.c) TUIR, oppure nel comma 2 dell'art. 56*bis* TUIR.

²⁰ I regimi "paracatastali" previsti dall'art. 56*bis*, cc. 2 e 3 TUIR sono preclusi alle società di capitali, alle società in nome collettivo e alle società in accomandita semplice. In definitiva gli unici soggetti che possono fruirne sono gli imprenditori agricoli individuali, le società agricole semplici e gli enti non commerciali che svolgono attività agricola. Per ulteriori dettagli e dubbi di costituzionalità rispetto a questa esclusione in relazione alla forma societaria adottata, vedi *infra* la nota 57.

²¹ Ciò, si badi, vale anche per quelle attività connesse *ope legis* al di fuori della nozione codicistica, quali ad esempio le attività legate alla produzione di agroenergie ex art. 1, comma 423, della L. n. 266 del 2005 o le attività dell'impresa agricola sociale, così come previste dall'art. 2, c. 3 della L. 18 agosto 2015, n. 141

²² Corte di Cassazione sent. 22.4.2016, n. 8128, dove si afferma che i Decreti Ministeriali previsti dall'art. 32, c. 2 lett. c) TUIR "sono infatti previsti dalla legge proprio per individuare con cadenza periodica, in concreto, le fattispecie rilevanti per l'applicazione del regime fiscale più favorevole, con una vigenza limitata nel tempo che esclude la possibilità di

secondaria ha solo la funzione di individuare le attività che fiscalmente sono inglobate nel reddito agrario, a condizione che nell'esercizio di tali attività siano rispettati i requisiti generali della connessione, e cioè l'uniazionalità e la prevalenza²³.

4. Il criterio della prevalenza. La sua misurazione in termini quantitativi

Sia nella normativa civilistica che in quella fiscale le regole di prevalenza normativamente previste sono differenziate in ragione delle due macro-tipologie di attività connesse.

una sovrapposizione applicativa degli stessi che inciderebbe negativamente sul principio di certezza del diritto”.

²³ Questa impostazione potrebbe far sorgere qualche dubbio di costituzionalità. Si è detto nel testo che, per le attività individuate nel Decreto Ministeriale, valgono gli stessi criteri di connessione validi per le operazioni connesse; ciò significa delle operazioni individuate si differenziano dalle altre attività connesse, unicamente in ragione della loro indicazione in una norma secondaria. Allora, se il Decreto Ministeriale non ha la funzione di individuazione delle ipotesi di connessione, poiché la connessione resta regolata nei suoi tratti essenziali dalla legge, non resta che intendere il Decreto Ministeriale quale strumento di “assegnazione” di una agevolazione fiscale ad alcune delle (tante) attività connesse. Ciò si porrebbe in potenziale contrasto sia con l'art. 53 Cost., sotto il profilo della irragionevole esclusione dal regime promozione delle attività non previste dal Decreto Ministeriale, che pure sono attività connesse; sia con l'art. 23 Cost., poiché la assegnazione di un regime premiale viene a dipendere da un atto normativo secondario che integra un presupposto sostanziale della tassazione (determinazione della base imponibile), senza una precisa indicazione normativa. A corroborare le perplessità, in ordine al rispetto dell'art. 23 Cost., vi è la poca chiarezza sui criteri che il legislatore secondario dovrebbe considerare nella predisposizione del Decreto Ministeriale delegato. La disposizione contenuta nell'art. 32, c.2 lett. c) TUIR rinvia espressamente “ai criteri di cui al comma 1” della stessa disposizione. Ma il comma 1 dell'art. 32 TUIR non sembra contenere dei criteri direttivi per la individuazione delle attività connesse, dal momento che contiene solo la nozione di reddito agrario. Si è ritenuto [D. BUONO, *Ampliato il novero delle attività agricole connesse ricomprese nel reddito agrario*, in Corr. Trib. (2010) 3227] che la norma secondaria delegata debba individuare quelle attività che sono usualmente svolte dalle imprese agricole in connessione alle attività principale, e un'eco di questa impostazione si rinvia nei documenti di prassi e in qualche pronuncia di giurisprudenza (Cass. 8128/2016). La soluzione, tuttavia, non convince appieno. A prescindere dal fatto che il criterio dell'usualità non è previsto dalla disposizione normativa di delega, se fosse questo il criterio da seguirsi si finirebbe per introdurlo come ulteriore criterio generale per l'individuazione delle operazioni connesse. Si contraddirebbe, in tal modo, il senso della riforma dell'art. 2135 c.c. che, in tema di attività connesse, ha inteso superare il criterio del “normale esercizio dell'agricoltura” in quanto eccessivamente relativo. Il criterio dell'usualità reintrodurrebbe surrettiziamente quel carattere di incertezza che si è inteso ridurre nella individuazione delle attività connesse.

Il criterio della prevalenza previsto per le attività connesse sui prodotti agricoli attiene, essenzialmente, alla provenienza dei prodotti di base utilizzati. Si considerano agricole per connessione quelle attività nelle quali sono utilizzati prevalentemente prodotti derivanti dall'attività di coltivazione, allevamento o silvicoltura svolta dalla stessa impresa agricola. L'idea di fondo è che le attività connesse "sui prodotti" possano considerarsi agricole allorché, attraverso l'esercizio di esse, l'imprenditore agricolo completa il ciclo di produzione iniziato con lo svolgimento dell'attività agricola primaria. Ciò non può che avvenire quando i prodotti utilizzati nell'attività connessa sono in prevalenza il frutto dell'attività agricola di base dell'impresa²⁴.

A prima vista il criterio utilizzato per la identificazione del limite della prevalenza sembrerebbe chiaro e di facile applicazione: la prevalenza si determina attraverso la comparazione dei prodotti utilizzati, e si considera soddisfatta quando i prodotti, prodotti dall'impresa agricola, sono prevalenti.

Epperò, il punto critico, dal quale dipendono numerosi risvolti applicativi, è come debba misurarsi la prevalenza dei prodotti, dal momento che il testo normativo nulla dice in relazione al tipo di prevalenza da considerare, né offre indicazioni circa l'unità di misura per il calcolo del rapporto di prevalenza.

Secondo l'Agenzia delle Entrate, il confronto fra prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e prodotti acquistati da terzi deve avvenire in termini di volume o peso²⁵. Solo nel caso in cui i prodotti acquistati da terzi e quelli realizzati internamente siano merceologicamente differenti, il confronto potrà svolgersi tra il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il costo dei prodotti acquistati da terzi²⁶.

²⁴ Il che porta subito ad escludere che l'attività di semplice commercializzazione di prodotti acquisiti da terzi, e rivenduti senza alcun intervento di manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione, non può considerarsi operazione connessa, e quindi attratta al regime del reddito agrario o a quello "paracatastale".

²⁵ Si fa in particolare riferimento alle due Circolari n. 44 del 2002 e n. 44 del 2004, ove ampi esemplificazioni dei criteri assunti.

²⁶ In questi casi, il raffronto in termini quantitativi (in termini di volumi o pesi) avrebbe scarso significato logico: si tratterebbe di paragonare – letteralmente – mele con pere, o pomodori con cipolle. Perciò l'Agenzia propende per un calcolo della prevalenza in termini di valore normale (dei beni prodotti) e di costi di acquisto (dei prodotti di terzi). In sostanza, sempre muovendosi all'interno di una prospettiva di prevalenza qualitativa, le istruzioni fornite dall'Agenzia stabiliscono una sorta di sussidiarietà tra il criterio del quantitativo in termini di volume o peso, e il criterio del valore normale e/o del costo, dei prodotti di terzi utilizzati nell'attività potenzialmente connessa. Cfr. sempre Circolare Agenzia Entrate n. 44/2004.

Anche le disposizioni sulla fornitura di servizi come attività connesse a quella agricola sono piuttosto laconiche. Esse prevedono che le attività connesse siano quelle svolte attraverso l'”utilizzo prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola”. La prevalenza, qui, stando al testo normativo, attiene all'utilizzo di attrezzature o risorse impiegate di norma nell'attività agricola di base. Da un punto di vista letterale, il solo limite previsto è che le attività connesse si esercitino attraverso lo sfruttamento dell'azienda agricola, comprensiva di beni e “risorse” normalmente utilizzati per l'attività agricola primaria. La prassi amministrativa, con una impostazione per vero abbastanza distante dal significato letterale della disposizione, ritiene che la prevalenza debba essere valutata anche in termini di volumi di ricavi generato dall'attività principale rispetto a quella connessa²⁷. Qualora l'attività connessa generi un volume di affari superiore a quello dell'attività principale risulterebbe superato il limite della prevalenza e, dunque, della connessione. Il reddito eccedente rilevarebbe fiscalmente secondo le categorie del reddito di impresa e le regole generali di tassazione analitica²⁸.

Com'è evidente da quanto appena riassunto, il criterio della prevalenza è declinato, ai fini fiscali dell'imposizione sui redditi, in chiave economico-quantitativa e cioè collegata ai volumi di prodotti, al valore di essi, o ai ricavi generati attraverso l'impiego dei beni o risorse aziendali.

La giurisprudenza tributaria di legittimità²⁹ è sostanzialmente in linea con la prassi dell'Agenzia, se non addirittura propensa ad un approccio ancor più restrittivo. Nelle rare pronunce di legittimità si afferma che, nel silenzio normativo, ai fini del giudizio di prevalenza il raffronto tra prodotti propri e prodotti di terzi debba svolgersi in relazione alle quantità, e queste sono da determinarsi secondo l'unità di misura utilizzata per il prodotto in discussione³⁰.

²⁷ Sempre Circolare Agenzia Entrate n. 44/2004.

²⁸ Oppure, mancando il requisito della abitualità, rientrerebbe nella categoria dei redditi diversi.

²⁹ Peraltro questa giurisprudenza è relativa solo alle attività connesse “sui prodotti” e non anche a quelle relative ai servizi forniti attraverso beni o risorse dell'impresa agricola.

³⁰ Cass. Civ., sez. trib., ord. 28 luglio 2017, n. 18828 e Cass. Civ., sez. trib., ord. 21 luglio 2017, n. 18071 con nota di A. GIOLO, “Attività connesse” e “prevalenza” nel reddito agrario, in *Dir. Prat. Trib.* (2018) 1226. La sentenza Cass. 18701/2017 è annotata anche da G. FERRARA, *L'impresa vitivinicola: quando da agricola diviene, fiscalmente, commerciale*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente* 5 (2017), disponibile sul sito: www.

Prassi e giurisprudenza, convengono dunque nell'adottare un criterio di tipo quantitativo per il giudizio di prevalenza. Ed è interessante notare come nelle trattazioni dell'agraristica queste impostazioni "quantitative", maturate ai fini eminentemente fiscali, siano riprese e assunte in qualche caso a criterio generale per la valutazione del requisito della prevalenza delle attività connesse³¹.

5. Il ruolo delle attività connesse oggi

Tuttavia, in una visione integrata e realmente valorizzatrice degli interessi collegati alla promozione delle attività agricole, credo che vi sia spazio per allentare l'approccio rigidamente quantitativo al requisito della prevalenza ai fini della tassazione del reddito prodotto dalle attività connesse. I motivi che inducono a sostenere ciò sono di ordine generale, e si ricollegano alle ragioni che, a mio parere, nell'attuale momento storico giustificano i trattamenti fiscali differenziati e promozionali di cui gode il settore dell'agricoltura.

È noto che la specialità agricola è stata giustificata variamente dalla letteratura commercialistica ed agraristica³². A me pare che nella prospettiva fiscale, ed in particolare dell'imposizione reddituale, non si può ignorare che l'attività agricola rileva come attività economica produttiva di reddito. Perciò la specialità agricola fiscale riesce meglio a giustificarsi facendo riferimento a quelle impostazioni che valorizzano la specificità "produttiva" e ridotta capacità dell'impresa agricola di realizzare reddito: dunque quelle impostazioni che giustificano la specialità collocando l'impresa agraria nel mercato dei prodotti e dei servizi agricoli e alimentari³³.

Oggi si può dare per assodato che l'attività economica di tipo agricolo

rivistadga.it, con considerazioni critiche rispetto all'approccio assunto dalla Cassazione che non tiene in considerazione la qualità e l'origine delle uve prodotte e acquistate da terzi. Vedi poi nota 49 per ulteriori approfondimenti.

³¹ Ad esempio, A. GERMANÒ, *Manuale* cit., 98 ss., ma anche R. ALESSI, G. PISCIOTTA *L'impresa agricola* cit., 206, ritengono condivisibile l'approccio adottato, ai fini fiscali, dall'Agenzia delle Entrate nella Circolare 44/2004.

³² Si vedano gli scritti contenuti nel volume AA.VV., *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, a cura di S. Mazzamuto, Napoli, 1992, e più di recente i saggi raccolti nel num. 2/2019 della Rivista di Diritto Agrario, contenente gli atti del Convegno "Ripensare la "specialità" dell'impresa agricola", Palermo, 10 maggio 2019.

³³ Tesi queste particolarmente sostenute nella letteratura giuridica da A. GERMANÒ, *Manuale* cit., 12 ss.

sia generalmente meno redditizia rispetto ad altre attività di impresa. Non solo la legge di Engel³⁴ e la legge di King³⁵ sono spesso invocate a giustificazione della peculiarità dei mercati agro-alimentari³⁶, ma anche le statistiche di contabilità nazionale evidenziano un ruolo di declino relativo della componente apportata dal settore primario dell'economia al Prodotto Interno Lordo³⁷.

Del resto, il vasto sistema di supporto all'agricoltura, realizzato con interventi europei risalenti e che ancora oggi impegnano una parte notevole del bilancio dell'UE, sta a testimoniare come l'esigenza di sostegno economico al settore agricolo sia sempre presente³⁸. Di fronte a questo scenario dovrebbero scomparire, semmai ve ne fossero, i dubbi sulla opportunità che l'attività economica di tipo agricolo sia oggetto di considerazione spe-

³⁴ La legge di Engel, elaborata dall'economista tedesco Ernst Engel, afferma che la proporzione del reddito di una famiglia consacrato all'alimentazione diminuisce quando il reddito della famiglia aumenta. Pertanto, proiettando la legge in una dinamica di espansione del reddito nazionale, se ne può dedurre che dall'espansione del reddito nazionale non deriva un correlativo aumento di consumi alimentari. In sostanza, la domanda di beni alimentari è anaelastica rispetto all'incremento del reddito, e minore di 1. Il che pone le attività di produzione alimentare in una situazione di decremento relativo in caso di aumento dei redditi nazionali. Nella letteratura italiana, S. NACAMULI, *La legge di Engel: alcune divagazioni*, in *Studi in onore di Paolo Fortunati* vol. II, Bologna 1980, 373 ss.

³⁵ La legge di King, attribuita generalmente allo statistico inglese Gregory King, ma alla quale forse diede un contributo notevole l'economista Charles Davenant [vedi L. EINAUDI, *La paternità della legge detta di King*, in *Rivista di storia economica*, marzo-giugno (1943) 33-38] afferma la presenza di rapporti statistici di proporzionalità inversa e incrementale tra variazioni nella produzione di alimenti e il loro prezzo. In sostanza, alla diminuzione della quantità di produzione il prezzo di un prodotto agricolo aumenta più che proporzionalmente, e diminuisce più che proporzionalmente all'aumentare della produzione. Il che, per altro verso, contribuisce a spiegare la situazione di declino relativo del contributo del settore primario al reddito complessivo.

³⁶ In particolare, sarebbe la presenza di queste leggi a caratterizzare la specialità del mercato dei prodotti agricoli-alimentari e, conseguentemente, la necessità di un regime giuridico speciale per l'attività economica agricola. Cfr. sempre A. GERMANO, *Manuale* cit., 12 ss.

³⁷ Secondo i dati statistici ufficiali, nel 2021, la quota di PIL ascrivibile al settore agricolo è del 2,2% dell'intero PIL, ma già nel 1960 il settore valeva appena il 4,6% del PIL. Si tratta di una situazione piuttosto come alle economie avanzate, il cui PIL è prevalentemente dipendente dal settore dei servizi. Per accurate statistiche sull'agricoltura italiana, anche di lungo periodo, G. FEDERICO, *Breve storia economica dell'agricoltura*, Bologna, 2009.

³⁸ Si fa riferimento, ovviamente, alla Politica Agricola Comunitaria che – ancora oggi – occupa circa il 40% del bilancio dell'Unione Europea.

ciale sotto il profilo della tassazione rispetto alle attività altre attività economiche³⁹.

Le ragioni attuali a sostegno di una fiscalità differenziata per l'agricoltura, a mio parere, sono anche altre e attengono agli interessi positivi che si ricollegano a tale attività⁴⁰. Le moderne riflessioni sul fenomeno dell'agrarietà esaltano infatti il ruolo sociale, ambientale, oltre che alimentare dell'attività agricola, e i benefici che questa può recare in termini generali alla collettività, ben oltre la produzione, l'occupazione e lo sviluppo economico⁴¹.

Si è acquisita consapevolezza che l'agricoltura è attività i cui benefici potenziali non possano esser misurati solo in termini finanziari, ma debbano esser considerati in ragione del contributo che essa può offrire, in termini generali, alla realizzazione del modello di società prefigurato dalla Costituzione e sul quale converge in larga misura l'impostazione europea⁴². Si tratta di considerazioni che in questa sede non possono esser approfondite per limiti di spazio, ma che a mio giudizio trovano agganci in disposizioni costituzionali (artt. 41 e 44 Cost.) ed europee (artt. 38 e 39 del TFUE che sanciscono la nozione e le funzioni della Politica Agricola Comunitaria) lette alla luce anche delle evoluzioni che hanno caratterizzato il modello economico sociale negli ultimi decenni⁴³.

³⁹ Coglieva dunque una parte di verità chi, nella letteratura tributaria, giustificava i regimi fiscali di favore del settore agricolo con la strutturale debolezza economica del settore. P. BORIA, *La disciplina tributaria dell'agricoltura*, in Riv. Dir. Trib. (2003) 313 ss.

⁴⁰ In generale, sul ruolo promozionale di attività che si riconnettono a valori positivi, A.F. URICCHIO, M. AULENTA, G. SELICATO, *La dimensione promozionale del fisco*, Bari 2015, *passim*, e particolarmente, in relazione alla disciplina fiscale del settore agricolo, A.F. URICCHIO, *Riflessi fiscali della nuova disciplina del settore agricolo*, in Rass. trib. (2002) 47 ss.

⁴¹ Recenti e pregevoli riflessioni hanno messo in luce come la conformazione del regime fiscale delle imprese debba tenere conto del ruolo sociale e sistemico svolto da queste. Si veda, S. GIANONCELLI, *Fiscalità di impresa e utilità sociale*, Torino 2013; F. DAMI, *Il valore sociale dell'impresa nella prospettiva dell'ordinamento tributario*, Milano 2017; M.G. ORTOLEVA, *La valorizzazione dell'utilità sociale nella normativa tributaria*, in Dir. Proc. Trib. (2020) 497 ss.

⁴² Per tutti, di recente, G. PISCIOTTA TOSINI, *Lezioni di diritto agrario* cit., 41 ss., che chiaramente individua nuovi compiti generali dell'impresa agricola, ulteriori rispetto alla produzione di alimenti, e che attengono alla salvaguardia ambientale. Ciò, indubbiamente, comporta un notevole aggravio della responsabilità sociale che grava sugli esercenti l'attività agricola.

⁴³ Va fatta comunque una precisazione: è ingenuo pensare che l'attività agricola sia di per sé, sempre e comunque, benefica per la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema. Sono perciò da condividersi gli ammonimenti a non considerare l'attività agricola sempre e comunque una "vestale dell'ambiente", già espressi da S. MULEO, *Impresa agraria* cit., 200 ss.

In questo particolare momento storico, poi, non possono essere ignorati gli interventi europei in materia di agricoltura volti a imprimere una decisa modernizzazione del settore agricolo. Il riferimento è alla c.d. strategia “*Farm to Fork*” con la quale la Commissione prevede interventi normativi volti a rendere le produzioni agricole più in linea con le esigenze alimentari e ambientali sempre più avvertite globalmente⁴⁴. Questa complessa strategia evidenzia il ruolo e la responsabilità in termini sistemici che assumono i produttori agricoli europei nell’attuale momento storico⁴⁵.

In questo senso, le attività connesse all’agricoltura, e dunque l’inclusione di esse all’interno del perimetro della promozione fiscale, rappresentano un banco di prova per i Paesi dell’UE impegnati a promuovere l’attività agricola in linea con tale strategia⁴⁶. L’impegno, a mio avviso, non può che interessare anche la prospettiva interpretativa delle nozioni rilevanti nel diritto nazionale, e collegate alle attività interessate dalla complessiva strategia europea⁴⁷.

⁴⁴ Si tratta della Comunicazione della Commissione Europea (2020) COM(2020) 381, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*. Vedi, per un approccio critico F. VENTURI, *The Farm to Fork Strategy. A Comprehensive but Cautious Approach to “Multidimensional” Food Sustainability – La strategia dalla fattoria alla tavola. Un approccio globale ma cauto alla sostenibilità alimentare “multidimensionale”*, in Riv. Quad. Dir. Amb. 1 (2021) 70-93.

⁴⁵ Non si tratta, come pure è stato adombrato, di uno “scambio” tra regimi di favore fiscale e nuovi obblighi che si pongono in capo alle imprese agricole, cfr. M. TARGHINI, *La travisata ratio del fotovoltaico in agricoltura nell’età del protagonismo della prassi amministrativa e della deriva panprocessualistica del diritto tributario*, in Dir. Prat. Trib. 6 (2020) 2727. Piuttosto, in una logica complessiva, il legislatore interno deve prender consapevolezza che il coinvolgimento dei produttori agricoli nelle strategie alimentari e ambientali prevede un loro impegno specifico rispetto ad altre categorie di imprese. Impegno che è poi riconosciuto anche sul versante del regime fiscale.

⁴⁶ Nella Comunicazione della Commissione si trovano anche riferimenti espressi agli incentivi fiscali che potrebbero rientrare in questa complessa strategia. Si legge infatti (par. 2.4) che “*Anche gli incentivi fiscali dovrebbero promuovere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e incoraggiare i consumatori a optare per regimi alimentari sani e sostenibili*”.

⁴⁷ Ciò è sottolineato di recente anche da autorevole letteratura agraristica, A. GERMANÒ, *Manuale cit.*, 50, dove si legge a proposito della strategia *Farm to Fork* che “L’attuazione dei fini indicati negli atti dell’unione europea impegna anche l’Italia, per cui il piano d’azione europeo finalizzato a trasformare l’Unione in un’economia competitiva ed efficiente deve avere attuazione nel nostro Paese”. Anche prima del varo della strategia *Farm to Fork*, nella letteratura tributaria erano stati espressi dubbi sulla scelta (poi in parte rimedia) del legislatore interno di abolire le agevolazioni fiscali sui trasferimenti immobiliari nel mondo agricolo, poiché misure (fiscali) funzionali ad una continua riorganizzazione delle strutture agrico-

Lo svolgimento di attività connesse non deve allora esser considerato come uno spazio di tolleranza concesso eccezionalmente all'impresa agricola, da guardare con sospetto in quanto potenzialmente rivelatore di un'agrietà spuria rispetto al modello tradizionale.

Se si guarda alla realtà socio-economica, si può constatare come le attività agricole per connessione rappresentano la modernizzazione del settore agricolo che si apre a nuove forme di propagazione dei valori positivi di cui è portatore. Nella realtà socio-economica attuale la fornitura di servizi collegati alla dimensione agricola e la realizzazione di attività sui propri prodotti, eventualmente integrati con altri acquisiti da terzi, permettono alle imprese agricole di uscire dal fondo agricolo cui sono state per lungo tempo confinate dalla normativa civilistica e fiscale, e connettersi pienamente al mercato. Non solo, ma la conversione verso forme "alternative" di svolgimento della attività agricola rappresenta spesso una forma di "sopravvivenza", una conversione cui i produttori sono indotti dalle situazioni di mercato e/o dai rischi che gravano sull'attività agricola.

In sintesi, le attività connesse rappresentano il punto di emersione dell'evoluzione in chiave moderna della polifunzionalità dell'impresa agricola, ed è attraverso la promozione di esse che si incentiva la capacità di evoluzione, e dunque di permanenza, della agricoltura quale attività con esternalità positive.

6. Una prevalenza da intendersi in senso anche qualitativo. Conferme da parte della giurisprudenza costituzionale

Alla luce di tutto ciò, e tornando al piano dell'interpretazione del dato normativo fiscale, credo che il requisito della prevalenza potrebbe oggi esser completato assumendo un punto di vista più ampio, che includa anche valutazioni di tipo qualitativo.

Questa interpretazione, può contare anche sull'avallo implicito di una, per vero rara, giurisprudenza costituzionale. Si fa in particolare riferimento alla pronuncia della Corte costituzionale n. 66/2015 in cui è stato affrontato il tema delle attività connesse e della loro perimetrazione e che, non a caso, è originata da una controversia tributaria.

le necessaria per il buon funzionamento del Mercato comune, cfr. V. MASTROIACOVO, *Agevolazioni fiscali alle società agricole "sopravvissute" alla riforma della tassazione dei trasferimenti immobiliari*, in Corr. Trib. (2014) 449 ss., ma soprattutto 455.

In quell'occasione si è dubitato della costituzionalità delle disposizioni con le quali il legislatore aveva "classificato" l'attività di produzione di energie fotovoltaiche svolte da impresa agricola come attività connesse *ope legis*, senza espressamente introdurre alcun limite di prevalenza (dell'attività agricola essenziale)⁴⁸. Con una classica "interpretativa di rigetto" la Corte ha ritenuto infondata la questione, individuando una interpretazione del dato normativo che non era stata presa in considerazione da parte del giudice del rinvio, e che poneva la normativa nell'alveo della costituzionalità. È stato riconosciuto una sorta di primato alla norma codicistica dell'art. 2135 c.c. laddove individua la prevalenza come criterio generale per la connessione con l'attività agricola di base, tanto da imporre che anche la norma extracodicistica che stabilisce *ope legis* la connessione dell'attività di produzione di energie fotovoltaiche, debba esser letta alla luce dei criteri generali contenuti nell'art. 2135 c.c., incluso quello della prevalenza.

Si legge nella sentenza che il requisito della prevalenza "risulta immanente al concetto stesso di connessione ed è coerente con la ratio dell'intera normativa in materia, volta a riconoscere un regime di favore per l'impresa agricola pur in presenza dell'esercizio di attività connesse, purché queste ultime non snaturino la stessa impresa, contraddicendone la vocazione agricola".

Come dire che la connessione alle attività agricole è sempre agganciata al requisito della prevalenza dell'attività agricola essenziale, pur quando questo non è previsto espressamente nel testo della disposizione. Ciò perché la prevalenza è *parametro logico* generale la cui concreta declinazione resta, nel caso di silenzio del legislatore, affidata all'interprete. Il giudizio di connessione, e quindi di precisazione della nozione di prevalenza dell'attività agricola di base, trova il suo unico limite nello snaturamento della attività agricola.

A mio parere, questa sentenza può esser letta nel senso che il giudizio di prevalenza dipende dalla sensibilità dell'interprete ai valori di riferimento e dal complesso delle circostanze cui si riferisce, e non deve necessariamente essere ancorato a valutazioni quantitative. Pur se questa ultima afferma-

⁴⁸ Si tratta dell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005, nel testo applicabile *ratione temporis*, e dell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006, disposizioni che sancivano la natura di attività connesse per la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli, ma senza alcun riferimento al limite della prevalenza.

zione non è espressamente contenuta nella pronuncia, mi sembra chiaro che secondo la Consulta ben possono esservi criteri di valutazione della prevalenza diversi da quello quantitativo, e che spetta all'interprete, nello svolgimento del suo compito, assegnare ad essi una declinazione concreta.

Ecco perché intendere il limite della prevalenza in senso solo quantitativo significa aderire ad una interpretazione eccessivamente rigida. Si potrebbe invece assumere una visione della prevalenza *anche* in senso qualitativo, considerando la prevalenza in un'accezione logica e non meramente economico-aziendalistico.

7. La connessione qualitativa con la attività agricola di base. Alcune proposte

Il criterio generale qualitativo, ovviamente, necessiterebbe poi di ulteriori precisazioni non semplici da sintetizzare in una definizione generalmente valida.

Si è detto prima che la migliore giustificazione della specialità dell'impresa agricola in materia fiscale si riconnette a quelle visioni che guardano all'impresa agricola come operatore di un particolare mercato, e che tengono conto della specificità del mercato dei prodotti e servizi agricoli e alimentari.

Se si condivide ciò, uno dei possibili test per declinare la prevalenza qualitativa potrebbe esser quello per cui l'attività dovrebbe esser considerata come agricola se il prodotto o il servizio finale di tale attività è considerato, dal punto di vista del mercato, come collegato all'attività agricola svolta dall'impresa. In altri termini, il criterio della prevalenza dovrebbe esser valutato dal punto di vista della logica del prodotto o del servizio fornito, così come percepito dal mercato di riferimento.

Intendere la prevalenza in senso qualitativo per le operazioni connesse sui prodotti agricoli, quali la manipolazione, trasformazione, commercializzazione, etc. potrebbe apparire obiettivamente difficile. E ciò sia per ragioni di tipo logico, sia in ragione del testo normativo che fa un espresso riferimento all'utilizzo in "prevalenza di prodotti ottenuti" dall'attività agricola primaria.

Una prima apertura potrebbe esser quella di rendere strutturalmente operante la possibilità di far riferimento alternativamente alla comparazione dei volumi o dei valori dei prodotti propri e di terzi. Nel senso che all'impresa agricola sarebbe sempre data la possibilità di dimostrare la prevalenza facendo riferimento alternativamente alla comparazione per volumi, oppu-

re per valori/costi dei beni propri e dei beni acquisiti da terzi. Attualmente, questa soluzione è adottata dall'Agenzia solo quando l'impresa agricola acquista da terzi prodotti merceologicamente diversi da quelli propri. Si potrebbe però estendere la possibilità di una comparazione in termini di valori/costi anche alle ipotesi in cui i prodotti acquistati, pur appartenendo allo stesso comparto merceologico, sono anche qualitativamente differenti. L'esempio che si può fare è quello del settore vitivinicolo in cui produttori di uve pregiate e caratterizzanti utilizzano, nella vinificazione, anche uve provenienti da terzi che però non sono "caratterizzanti" il prodotto finale⁴⁹.

E si potrebbe ancora estendere questa interpretazione, assumendo che nel confezionamento e nella trasformazione di prodotti agricoli non sempre il prodotto di base quantitativamente prevalente caratterizza il prodotto finale. Al contrario, spesso il prodotto proprio, utilizzato dall'impresa agricola per realizzarne altri più complessi, ha volumi e valori di mercato relativamente contenuti, ma caratterizza la produzione finale in senso agricolo. In questi casi, è l'utilizzo di un prodotto agricolo prodotto dalla stessa impresa che, pur se non prevalente in termini di volumi o di valore, "marchia" il bene come prodotto finale dell'attività agricola svolta dal produttore, nella prospettiva di chi acquista il bene finale⁵⁰.

Quanto alle attività volte alla fornitura di servizi tramite beni o risorse

⁴⁹ È affermazione evidente che le diverse qualità di uve, per vitigno, metodi e zone di produzione, sono beni con specifiche caratteristiche; caratteristiche che rilevano anche giuridicamente al fine della denominazione di origine dei prodotti finali ottenuti con la loro lavorazione (solo alcune uve, prodotte in alcuni territori e con alcuni metodi, possono essere impiegate per produrre un vino che può avere una certa denominazione protetta). Pertanto, è stato proposto che, in caso di acquisto di uve di diversa qualità da parte di un viticoltore, il confronto quantitativo ai fini della prevalenza nella realizzazione del vino debba essere svolto non in termini di quantità, ma di valore delle uve prodotte e costo di acquisto delle uve provenienti da terzi. Simili soluzioni, in riferimento al settore vitivinicolo, sono state proposte da G. FERRARA, *L'impresa vitivinicola* cit.; B. ASCARI, G.P. TOSONI, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo*: L. 5 marzo 2001, n. 57; D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (D.lgs. n. 226 per il settore della pesca e n. 227 per il settore forestale) esposizione e commento delle principali novità, in Impr. Comm. Ind. (2001) 150; A. ROCCHI, L. SCAPPINI, *La misurazione della prevalenza nelle attività connesse «di produzione» in agricoltura*, in Fisco 9 (2017) 852.

⁵⁰ Si prenda l'esempio di un coltivatore di agrumi biologici che produce poi bevande, liquori o biscotti, esclusivamente con gli agrumi di produzione propria. In questo caso gli agrumi, se computati in termini di peso, quantità o valori, saranno sempre non prevalenti rispetto agli altri prodotti utilizzati. Ma è altresì chiaro che l'utilizzo di questo prodotto agricolo di base, realizzato dallo stesso produttore agricolo caratterizza immancabilmente il prodotto finale nella prospettiva del mercato.

dell'impresa agricola, tali prestazioni di servizi potrebbero considerarsi connesse, non già fintanto che generino ricavi inferiori a quelli generati dall'attività agricola primaria, ma semplicemente quando sono svolte con l'impiego di attrezzature e risorse utilizzate normalmente anche per l'attività agricola principale⁵¹. Il test di base da eseguirsi potrebbe collegare l'attività connessa alla attività principale nel senso che se non vi fosse un esercizio dell'attività agricola principale, non vi potrebbe esser neanche l'attività di prestazione di servizi agricoli connessi a tale attività. In questa impostazione, i proventi derivanti dall'esercizio dell'attività principale possono anche esser minori rispetto all'attività agricola connessa, ma ciò che conta è che questi ultimi non potrebbero realizzarsi se non vi fosse alla base un'attività principale di tipo agricolo; attività cui è effettivamente e prevalentemente destinato il bene o la risorsa.

In definitiva, a me pare che la prevalenza possa esser considerata come "prevalenza logica", e bisognerebbe eseguire il test di prevalenza valutando se, nella percezione dell'attuale situazione di mercato, l'acquirente del bene o il committente della prestazione di servizi riconosce importanza prevalente alla presenza di un'attività agricola di base svolta dal medesimo produttore/fornitore di servizi, e dalla quale origina (seppure in parte) il bene o il servizio acquistato.

8. Di alcune possibili obiezioni alla nozione di prevalenza in senso qualitativo

Mi rendo conto che diverse obiezioni potrebbero esser mosse all'interpretazione proposta. Alcune possono esser semplicemente rigettate perché infondate nella prospettiva assunta (le obiezioni legate allo snaturamento dell'attività agricola e l'obiezione legata a ragioni di gettito), mentre un'ultima più seria obiezione, collegata ad esigenze di certezza delle posizioni

⁵¹ Per fare esempi concreti, l'attività di organizzazione di percorsi guidati volti alla divulgazione delle tecniche agrarie in utilizzo e delle zone di produzione o di allevamento, dovrebbe rientrare nella nozione di connessione all'unica condizione che il terreno, la cantina, il mulino o il frantoio etc. in cui si svolgono le attività di divulgazione siano utilizzati anche effettivamente per la realizzazione dei prodotti agricoli. Così come il noleggio di attrezzature agricole apprese all'impresa agricola dovrebbe sempre esser attività connessa a condizione che i macchinari siano appresi all'impresa agricola ed effettivamente utilizzati anche per lo svolgimento di questa.

giuridiche, potrebbe poi esser risolta attraverso la attivazione di strumenti che sono già presenti nel nostro sistema.

8.1. Del possibile snaturamento dell'attività agricola

Una delle obiezioni potrebbe far leva sull'effetto di "snaturamento" della nozione giuridica di agricoltura cui porterebbe l'interpretazione proposta.

Motivi culturali, prima ancora che giuridici, vorrebbero che l'attività agricola giuridicamente rilevante non si discosti eccessivamente da quello che è il suo nucleo tradizionale. L'allargamento incontrollato della nozione di agricoltura, *rectius* dei redditi derivanti da attività agricola e tassati con metodo catastale o forfetario, causerebbe lo snaturamento della categoria reddituale dei redditi agrari, e si porrebbe in contrasto con le ragioni originarie della assegnazione di un regime fiscale di favore al settore agricolo; la nozione di reddito derivante da attività agricola diverrebbe così ampia da perdersi di vista il nucleo originario dell'agrarietà.

In linea generale, mi sembra questa un'obiezione piuttosto debole, mossa da chi pretende che la promozione fiscale debba riguardare solo l'agricoltura c.d. tradizionale e di tipo elementare, concentrata sul rapporto diretto e personale tra agricoltore e terra. Una agricoltura che perpetua tecniche agronomiche risalenti, tramandate attraverso l'esperienza, e refrattaria alle innovazioni. Una visione nostalgica, di chi rimpiange un'agricoltura che ormai non esiste più, o che nelle rare ipotesi in cui esiste è marginale rispetto al contesto socio-economico, tecnologico e di mercato in cui operano oggi-giorno gli operatori del settore primario.

Certamente, in accordo con l'impostazione della Corte costituzionale, lo snaturamento dell'attività agricola rappresenta il limite invalicabile dell'espansione dell'attività agricola⁵². Tuttavia, ed è questo il punto essenziale, non è assolutamente detto che attraverso una interpretazione della prevalenza in senso logico-qualitativo delle attività connesse si arrivi a superare questo limite. Si tratta, infatti, di intendersi sulla percezione dell'agricoltura nell'attuale contesto socio-economico, e prendere consapevolezza delle evoluzioni tecnologiche, sociali ed economiche che hanno caratterizzato il mercato dei prodotti agricoli degli ultimi anni. Se si abbandona la visione

⁵² Sembra lo valorizzi particolarmente, M. TARGHINI, *Il relativismo esegetico sulla questione del fotovoltaico in agricoltura: così è (se vi pare)*, in Dir. Prat. Trib. (2020) 494 ss.

retrò di agricoltura, si comprende come l'allargamento del perimetro delle operazioni connesse non ne causa affatto uno snaturamento; al contrario esso viene ad essere il riconoscimento della evoluzione dell'attività agricola in senso moderno.

Del resto, anche da un punto di vista del dato normativo vi sono ragioni per ritenere infondata questa obiezione nella prospettiva fiscale⁵³. È utile evidenziare che il legislatore fiscale secondario, con l'emanazione dei Decreti Ministeriali es art. 32, c. 2 lett. c) TUIR ha sempre più esteso il perimetro delle attività connesse attratte al regime del reddito agrario. I provvedimenti che si sono succeduti hanno allargato progressivamente il campo delle attività connesse, inglobandovi anche attività cc.dd. di seconda o terza lavorazione dei prodotti derivanti dall'allevamento o dalla coltivazione. Per fare un esempio notevole, sono attualmente previste tra le attività produttive di reddito agrario anche quelle di produzione di derivati della farina quali pane, pasta e biscotti. Ciò significa che, nella prospettiva adottata dal legislatore tributario secondario, anche attività molto distanti da quelle agricole primarie possono esser considerate connesse. Se si assume il punto di vista tradizionale, per cui non è possibile considerare connesse attività che sono tipologicamente molto distanti da quelle agricole primarie – come appunto la panificazione rispetto alla coltivazione del grano – bisognerebbe al contempo ammettere che alcune previsioni contenute nei Decreti Ministeriali conducono ad uno snaturamento dell'attività agricola⁵⁴.

⁵³ Dal punto di vista generale, abbracciando la tesi del divieto di "allontanamento eccessivo" dal nucleo tradizionale dell'agrarità dovrebbe altresì sostenersi che alcune ipotesi di connessione *ope legis* sono illegittime. Il presupposto logico-giuridico, in questo caso, sarebbe che la nozione giuridica di attività agricola è costituzionalmente presupposta e che il legislatore può far rientrare nella nozione di attività connesse all'agricoltura solo le attività tradizionalmente agricole. Tesi che, per quanto di conoscenza, la Corte costituzionale, ad oggi, non ha mai abbracciato.

⁵⁴ Si dovrebbe cioè ritenere che i Decreti Ministeriali hanno introdotto una indebita estensione del campo dell'attività agricola, allargando il regime del reddito agrario fino ad inglobarvi un reddito proveniente da attività eccessivamente distanti dal cuore dell'attività agricola primaria. Una impostazione che porterebbe a adombrare questi dubbi è contenuta in Cass. 8218/2016 in cui si afferma che l'attività di panificazione, essendo attività di secondo livello, non rientrerebbe neanche nella previsione di cui all'art. 56bis, c. 2, TUIR e che i redditi derivanti da tale attività sarebbero – nel periodo in cui tale attività non era prevista dal DM – soggetti a tassazione analitica secondo le regole del reddito di impresa. In sostanza la Cassazione afferma che la attività di panificazione non è attività che può considerarsi connessa alla produzione di grano, in quanto implica una seconda lavorazione dei prodotti, se-

8.2. Le inconsistenti preoccupazioni di gettito

Un'altra obiezione che potrebbe muoversi, collegata all'allargamento eccessivo della nozione di prestazioni connesse, potrebbe poi esser relativa alle ragioni di gettito che verrebbe a mancare con l'ampliamento eccessivo del perimetro dell'agrarietà. Sul punto, pur non potendosi prevedere con certezza l'ammontare del gettito che verrebbe a mancare, i dati ufficiali a disposizione sono abbastanza tranquillizzanti. Come noto, per gli anni 2017-2021 è stata prevista una totale esenzione Irpef, e relative addizionali, per il reddito agrario generato dagli Imprenditori Agricoli Professionali e dai Coltivatori Diretti⁵⁵, e l'esenzione è stata estesa all'anno 2022 con l'ultima legge di bilancio⁵⁶. La relazione tecnica all'ultima legge di bilancio, dovendo farsi carico di stimare il costo per il 2022 di tale esenzione, ha indicato in circa 127,7 milioni di euro e in 9,4 e 3,6 milioni di euro il mancato introito in termini, rispettivamente, di Irpef e di addizionali regionali e comunali. Si tratta di importi obiettivamente molto contenuti per chi ha confidenza con i numeri di finanza pubblica. Certo, queste cifre si riferiscono al costo dell'esenzione Irpef (e relative addizionali) in favore degli IAP e CD, mentre l'estensione del perimetro delle attività connesse sarebbe da stimarsi in relazione ad un reddito attualmente soggetto a tassazione fuori dal perimetro dell'art. 32 TUIR⁵⁷. Ma considerando che nella maggior parte

condo la scansione: grano (produzione agricola primaria) – farina (prodotto di prima lavorazione) – pane (prodotto di seconda lavorazione).

⁵⁵ L'esenzione è stata introdotta originariamente dalla L. n. 232/2016, art. 1, comma 44 e riguardava gli anni di imposta 2017-2021.

⁵⁶ L'estensione all'anno di imposta 2022 si è avuta con la L. Legge n. 234/2021, art. 1 comma 25.

⁵⁷ Allo stato, l'art. 56bis TUIR, e quindi il regime di tassazione paracatastale per il reddito derivante da attività agricole, non trova applicazione per le società di capitali, per le società di persone e per le società in accomandita semplice. Esclude, infatti, tale possibilità l'art. 56bis c. 4, TUIR. I regimi forfetari di determinazione del reddito da attività agricole connesse ex art. 56bis, cc. 2 e 3 sono dunque fruibili solo dalle imprese esercitate in forma individuale, o attraverso la forma della società semplice (oppure enti non commerciali). L'esclusione dalla tassazione paracatastale per le attività di cui all'art. 56bis esercitate in forma societaria ha destato dubbi di legittimità costituzionale in relazione al principio di neutralità delle forme giuridiche di impresa, vedi S. MULEO, *Impresa agraria* cit., 189, nonché ID., *L'uso dello strumento societario in agricoltura e la neutralità fiscale*, in Dial. Trib. (2008) 41. Peraltro, resta ancora misteriosa l'esclusione, anche dalla determinazione catastale del reddito per attività rientranti nell'art. 32 TUIR, delle società per azioni. Da parte di alcuni si è evidenziato che questa esclusione vuole rappresentare una sorta di approssimazione del criterio

dei casi si tratterebbe di un passaggio da un regime di tassazione analitica (reddito ordinario del reddito di impresa) ad un regime di tassazione forfettaria (regime paracatastale ex art. 56, cc. 2 e 3 TUIR), l'impressione è che il gettito che verrebbe meno sposando un'interpretazione in senso ampliativo del perimetro delle attività connesse all'agricoltura sarebbe tutto sommato contenuto, in relazione ai numeri della finanza pubblica.

8.3. L'obiezione della certezza, e una proposta di soluzione

La più seria obiezione che potrebbe muoversi all'interpretazione proposta sarebbe quella collegata agli inconvenienti che si avrebbero nella prospettiva della certezza delle posizioni fiscali. È fuori dubbio che la declinazione proposta in termini "qualitativi" contiene un criterio di prevalenza non agevole da verificare in concreto, introducendo casi di dubbia soluzione sia per i produttori agricoli, sia per il fisco chiamato ad eseguire controlli.

Forse è stata questa esigenza di certezza ad indurre l'Agenzia delle entrate, che è anche l'organismo pubblico incaricato anche dei controlli fiscali, a interpretare il requisito della prevalenza in modo strettamente quantitativo/contabile (quello delle quantità di prodotti utilizzati o del volume di affari generato), e cioè scegliendo dei parametri oggettivamente e facilmente verificabili.

In termini generali, è però dubbio che sia metodologicamente corretto ritenere che le esigenze di certezza e speditezza dei controlli possano incidere in maniera preponderante sulla corretta interpretazione del dato normativo relativo al presupposto di imposta. In altri termini, non è affatto certo che debba prevalere il canone interpretativo per cui, tra i diversi significati da assegnare al testo normativo si deve prediligere quello che assicura la maggiore certezza e verificabilità delle posizioni giuridiche.

La certezza – in materia fiscale e in considerazione della situazione attuale del sistema tributario – ha un valore particolare che l'interprete non può ignorare o metter da parte con leggerezza; ma mi sembra che questo valore rilevi, nel caso di specie, non tanto nell'interpretazione del testo nor-

dimensionale, ritenendosi (implicitamente) che la creazione e gestione di società per azioni implichi una maggior caratura dimensionale dell'attività economica rispetto alle altre forme societarie, cfr. D. STEVANATO, *La determinazione catastale per le società commerciali agricole e i problemi di equità del prelievo*, in Dial. Trib. (2008) 44.

mativo che definisce il presupposto di imposta, quanto in relazione al profilo dinamico e attuativo del tributo.

Per altro verso si deve riconoscere che i due approcci qualitativo e quantitativo non si devono necessariamente intendere, ai fini fiscali, come rigidamente alternativi ed escludenti a vicenda. Non è cioè logicamente necessario individuare un unico criterio di misurazione della prevalenza ai fini della identificazione delle attività connesse⁵⁸.

Dal punto di vista fiscale, la qualificazione di un'attività come "connessa" ai sensi dell'art. 56*bis*, cc. 2 e 3 TUIR, rileva in quanto conferisce all'impresa la possibilità di ottenere un regime di tassazione del reddito su base forfetaria⁵⁹. Si tratta cioè di un regime opzionale cui l'impresa può rinunciare e, pertanto, può ben immaginarsi che la qualificazione come attività connesse, ai fini dell'imposta sui redditi, avvenga sulla base di criteri e metodi alternativi o sussidiari.

Si potrebbe allora immaginare, come soluzione pragmatica, un sistema in cui la declinazione prioritaria della prevalenza fiscale resti quella quantitativa, e al contempo si assegni la possibilità all'impresa agricola di scegliere tra le diverse misure quantitative (i.e. confronto tra volumi, peso, valori di prodotti in caso di beni utilizzati per la trasformazione in altri prodotti) quella maggiormente confacente al caso concreto. La prevalenza quantitativa rappresenterebbe il criterio principale di riferimento, soddisfatto il quale non si porrebbero problemi per il riconoscimento della attività come connessa.

Resterebbe sempre possibile arrivare ad una valutazione della prevalenza in termini qualitativi, come valutazione sussidiaria o "di secondo livello", cui far ricorso allorquando l'attività primaria non è quantitativamente prevalente rispetto all'attività connessa.

Si tratterebbe di situazioni che necessiterebbero di un vaglio singolare e, a tal fine, lo strumento da utilizzare potrebbe esser quello dell'interpello. Del resto, l'individuazione di attività connesse ai fini fiscali già avviene con determinazione "specificata", e in un certo senso "singolare", da parte di organi dell'Amministrazione (seppur in funzione di normazione secondaria)

⁵⁸ L'individuazione di un unico criterio di prevalenza si imporrebbe ai fini della classificazione generale e, particolarmente, nella prospettiva della attrazione dell'impresa agricola alle procedure concorsuali: qui vi è bisogno di un unico criterio per stabilire se l'impresa è attratta o meno al fallimento, e sembrerebbe fuori luogo sostenere la praticabilità di pluripli e sussidiari criteri di identificazione.

⁵⁹ Lo prevede chiaramente il c. 5 dell'art. 56*bis*, TUIR.

attraverso l'aggiornamento con Decreto Ministeriale dell'elenco delle attività connesse ex art. 32 c.2 lett. c) TUIR. Non vi sarebbe allora da meravigliarsi se attraverso la risposta ad interpello si prevedesse l'opportunità per l'Amministrazione di chiarire, *singulatim*, se una attività connessa soddisfi i requisiti della prevalenza "qualitativa", così come proposti in questo lavoro⁶⁰.

9. Conclusioni

Come noto, nella bozza di legge delega per la riforma dell'IRPEF l'attenzione dedicata al reddito agrario era davvero minima, se non inesistente⁶¹.

Né si profilano all'orizzonte interventi normativi di riordino della tassazione del reddito da attività agricole.

E tuttavia, ritornando al saggio citato in apertura, si potrebbe dire che oggi come trentacinque anni or sono è evidente la tensione – costante e, per certi, versi inevitabile – tra le esigenze di evoluzione e modernizzazione dell'agricoltura e un regime di tassazione che assume a riferimento modelli di attività agricola ormai marginali nella dinamica economica e sociale.

Nell'immobilismo del legislatore, la responsabilità di dar conto e stemperare questa tensione ricade ancora una volta sulla cultura giuridica. Da questo punto di vista è ormai ampiamente accettato che gli esiti dell'attività interpretativa non possono essere esclusi o ammessi sulla base di ragionamenti di tipo eminentemente logico, ma debbano necessariamente confron-

⁶⁰ Un certo pessimismo è indotto da recenti risposte ad interpello che sembrano ribadire la posizione tradizionale. Cfr. Agenzia delle Entrate risposta ad Interpello n. 228 del 28 luglio 2020, in cui l'Agenzia ribadisce le sue valutazioni in termini quantitativi, facendo applicazione pedissequa di quanto precedentemente stabilito nelle due circolari 44/2002 e 44/2004.

⁶¹ Anche se la riforma del catasto è uno dei punti centrali della riforma dell'Irpef prospettata, l'attenzione nel testo normativo è rivolta esclusivamente al catasto fabbricati, dovendosi concludere che per il catasto dei terreni, e quindi per la determinazione del reddito dominicale e agrario da assegnare alle particelle fondiari, non è in programma nessun intervento normativo di riordino o revisione. Il solo punto nell'attuale disegno di legge delega in discussione che potrebbe, in maniera molto lata, incidere sul mondo della fiscalità agricola è quello in cui si prevede che il riordino degli estimi dei fabbricati passerà attraverso la dotazione dell'Agenzia delle entrate di strumenti volti a snidare l'abusiva qualificazione come terreni agricoli, di terreni in realtà edificabili.

tarsi con il sistema di valori generalmente condiviso e condivisibile in un determinato contesto storico⁶².

Non si vuole certo sostenere che l'interprete possa prescindere dal dato positivo; ma egli ha al contempo la responsabilità di mantenere al sistema delle norme di diritto razionalità intrinseca e adeguatezza storica. Questo era uno degli sforzi che la prof.ssa Rinaldi compiva costantemente nella sua produzione scientifica, e credo sia uno dei lasciti più importanti del suo insegnamento.

⁶² Da ultimo, G. PINO, *L'interpretazione nel diritto*, Tozino 2021, *Passim*, ma particolarmente 333 ss.

LORENZO DEL FEDERICO

La riforma dell'Irpef tra crisi del sistema ed abbandono dei modelli teorici: note a margine dei lavori parlamentari della XVIII legislatura

ABSTRACT

- ✓ Dalla sua introduzione nel sistema tributario italiano ad oggi, l'Irpef ha subito centinaia di modifiche; le più recenti, hanno avuto una matrice politico-partitica, rispondendo a pulsioni elettorali; il dibattito scientifico è stato travolto ed oscurato dalla politicizzazione e strumentalizzazione delle questioni di fondo. Tuttavia, nel pieno della XVIII legislatura è emersa una stagione di riflessione politica, che ha consentito di recuperare la dimensione istituzionale e scientifica del dibattito. La disciplina dell'Irpef risulta ormai frammentaria ed irrazionale; si presta a pratiche di arbitraggio fiscale ed a proficue opportunità di pianificazione fiscale. Su base scientifica è evidente che sia il modello della Comprehensive Income Tax, sia il modello della Dual Income Tax, sia infine il modello della Flat Tax hanno degli innegabili punti di forza e di debolezza, ma di certo l'Irpef italiana si discosta da qualsivoglia modello. Ci si trova ormai di fronte ad una disciplina materialmente incostituzionale. I lavori parlamentari svoltisi nella XVIII legislatura consentono di cogliere la dimensione della crisi dell'Irpef ed offrono punti di riferimento per il dibattito sulle riforme.
- ✓ *Since its introduction into the Italian tax system to date, the Irpef has undergone hundreds of changes; the most recent have had a political-party matrix, responding to electoral impulses; the scientific debate has been overwhelmed and obscured by the politicization and exploitation of the underlying issues. However, in the midst of the XVIII legislature, a season of political reflection emerged, which made it possible to recover the institutional and scientific dimension of the debate. The income tax discipline is now fragmentary and irrational; lends itself to tax arbitrage practices and profitable tax planning opportunities. On a scientific basis, it is evident that both the Comprehensive Income Tax model, the Dual Income Tax model, and finally the Flat Tax model have undeniable strengths and weaknesses, but certainly the Italian personal income tax differs from any template. We are*

now faced with a materially unconstitutional discipline. The parliamentary work that took place in the XVIII legislature allows us to grasp the dimension of the Irpef crisis and offer points of reference for the debate on reforms.

PAROLE CHIAVE

Sistema tributario, Imposta sul reddito delle persone fisiche, modelli teorici, disciplina legislativa, irrazionalità.

KEY WORDS

Tax system, personal income tax, theoretical models, regulation, irrationality.

LORENZO DEL FEDERICO

LA RIFORMA DELL'IRPEF TRA CRISI DEL SISTEMA
ED ABBANDONO DEI MODELLI TEORICI: NOTE A MARGINE
DEI LAVORI PARLAMENTARI DELLA XVIII LEGISLATURA

SOMMARIO: Premessa. – 1. Modelli teorici ed attuazioni pratiche nella tassazione del reddito delle persone fisiche in Italia. – 2. La tassazione di favore per i redditi da capitale. – 3. La tassazione di favore per i redditi d'impresa e di lavoro autonomo: il regime forfettario, alias la “*flat tax*” narrata in politica. – 4. Alcune specifiche forme di tassazione di favore per redditi di lavoro dipendente e neo residenti. – 5. Regimi di favore per i redditi fondiari e per i redditi derivanti dall'esercizio dell'agricoltura. – 6. La tassazione di favore per i redditi da fabbricati: la cedolare secca. – 7. Quel che resta dei lavori parlamentari. – Conclusioni.

Premessa.

Sono passati 50 anni dalla grande riforma tributaria del 1971-73 e ci troviamo costantemente coinvolti in un inconcludente e continuo dibattito sulla necessità di riformare l'Irpef, accompagnato da interventi legislativi improvvisati, usualmente approvati con le leggi di stabilità, nel ben noto contesto delle urgenze di fine anno, dei voti di fiducia, delle disposizioni omnibus ecc.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche ha subito centinaia di modifiche, nei primi decenni orientate all'adeguamento della normativa ai mutati contesti socio economici, negli ultimi anni tendenti a scardinare la fisionomia del tributo e quindi tali da minarne l'impianto sistematico. La maggior parte delle riforme, soprattutto le più recenti, hanno avuto una matrice politico-partitica, rispondendo a pulsioni elettorali; il dibattito scientifico è stato travolto ed oscurato dalla politicizzazione e strumentalizzazione delle questioni di fondo su cui ruota il sistema dell'Irpef, basti pensare alle narrazioni sulla c.d. *flat tax*.

Tuttavia, nel pieno della XVIII legislatura è emersa una stagione di riflessione politica, che ha consentito di recuperare la dimensione istituzionale e scientifica del tema.

La Commissione Finanze della Camera e la Commissione Finanze e Te-

soro del Senato hanno deliberato di avviare una indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e su altri aspetti del sistema tributario; i Presidenti di Senato e Camera hanno promosso le opportune intese per consentire che le due Commissioni potessero procedere congiuntamente

Come risulta dal documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva¹, i lavori sono stati espletati nell'arco di sei mesi, nel corso dei quali si è proceduto allo svolgimento di ben 61 audizioni; è poi seguita una fase di discussione, al termine della quale tutti i gruppi parlamentari hanno depositato documenti, prendendo posizione sui risultati dell'indagine conoscitiva.

Il Governo si era impegnato a realizzare la riforma entro il 31 luglio 2021, ed in data 29 ottobre ha presentato un disegno di legge avente ad oggetto "delega al Governo per la riforma fiscale" (Camera Deputati n. 3343), per il tramite del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ma non se ne è fatto più nulla. Il progetto riformatore, già di per sé vago e contraddittorio, si è perso tra le convulsioni della crisi del Governo Draghi e la fine della legislatura. Giacché, dopo un iter lungo e altalenante, essenzialmente incentrato sui contrasti che hanno caratterizzato le ipotesi di riforma del catasto (art. 6 d.l.d.), il disegno di legge è stato approvato dalla Camera in data 22 giugno 2022 e poi trasmesso al Senato ove si è arenato a causa della caduta del governo Draghi e dello scioglimento delle Camere.

Comunque, come si avrà modo di evidenziare, anche le buone premesse da cui è partita l'iniziativa parlamentare sono state imbrigliate dalle prudentissime e bilanciati conclusioni formulate nel documento che ha chiuso l'indagine conoscitiva e su cui si è basata l'elaborazione del disegno di legge delega di iniziativa governativa.

In ottica evolutiva il dato storico, dal quale prendere spunto è quello della profondità ed accuratezza dell'impianto riformatore del 70: basato su una articolata attività preparatoria, a partire dagli anni sessanta, che poi ha assunto dimensione legislativa, prima mediante un disegno di legge delega nel 1969, poi confluito nella legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, ed infine con i decreti attuativi del 1972/73².

¹ 30 luglio 2021, "Sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e su altri aspetti del sistema tributario" (Relatore Sen. Luciano D'Alfonso).

² I lavori preparatori furono svolti dalla Commissione Cosciani; v. *Sullo stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano 1964. La vicenda è descritta

Viceversa, tutte le riforme dell'Irpef realizzate negli ultimi venti anni sono state caratterizzate da interventi legislativi estemporanei e contingenti, privi di una adeguata fase di studio preliminare. Anche l'encomiabile sforzo parlamentare dell'Indagine conoscitiva rappresenta poca cosa rispetto alle esigenze istruttorie e scientifiche di una seria riforma dell'Irpef, ma resta il patrimonio di informazioni ed opinioni acquisito dalle 61 audizioni³ e qualche spunto ritraibile dal Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva e dal volenteroso disegno di legge delega, ormai dissoltosi.

La sensazione di fondo è che l'Irpef sia stata ormai devastata da interventi spesso demagogici (ovviamente di matrice politico – partitica), talvolta iper tecnicistici (di matrice burocratica – MEF ed Agenzia Entrate), manchino le sensibilità politiche per promuovere un recupero di razionalità del sistema, e soprattutto manchi una visione sui reali margini di manovra praticabili nell'imposizione sui redditi e sui modelli teorici di riferimento.

Di certo la politica non ha la forza per razionalizzare l'impianto dell'Irpef, trasformato ormai in un coacervo di regimi privilegiati disseminati in un inestricabile labirinto normativo, tecnico e burocratico. Basti considerare la vicenda del disegno di legge delega promosso dal Governo Draghi e la modestia della novella dell'Irpef realizzata mediante la Legge Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021 n. 234, art. 1 commi 1-3). Infatti, tale intervento, seppure palesato come anticipazione della Riforma, si è limitato a qualche ritocco delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni (essenzialmente per

ed analizzata da B. BISEIS, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Bologna, 2015, 7 ss.

³ Tutti i lavori, le proposte e le audizioni sono consultabili sul sito: <https://www.senato.it/3518indagine=1201>; per le audizioni, in ordine cronologico inverso, v.: Commissario europeo per l'economia; Fondo monetario internazionale; OCSE; Dipartimento delle Finanze; Giulio Tremonti; Assofondipensione; ANASF; Massimo Basilavecchia; Paola Profeta; Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro; Assonime; Assogestioni; Raffaello Lupi; Loredana Carpentieri; Giuseppe Corasaniti, Giuseppe Melis; Carlo Fiorio; CNF; AN-CIT; ANCOT; Associazione nazionale tributaristi italiani; ATI; INT; LAPET; UNCAT; Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria; CNDCEC; Confedilizia; Guardia di Finanza; CNEL. Paolo Liberati; Giampaolo Arachi; Simone Pellegrino; Massimo Baldini; CGIL, CISL, UIL e UGL; Casartigiani; CNA; Confartigianato; Confcommercio; Confesercenti; Confindustria; Nicola Rossi; Carlo Cottarelli; Istituto Bruno Leoni; Corte dei conti; Massimo Bordignon; Giuseppe Vegas; Ufficio parlamentare di bilancio; Maurizio Leo; Dario Stevanato; Vincenzo Visco; Unione giudici tributari; Associazione Magistrati tributari; ISTAT; Banca d'Italia; Agenzia delle entrate.

tacitare le aspettative dell'Unione sull'attuazione delle riforme richieste dal PNRR).

Al riguardo è opportuno chiarire che

c'è grande differenza tra una vera e propria "riforma" e una semplice "manovra" fiscale. Le riforme, per essere tali, devono infatti avere una "cifra" elevata. Una "cifra" elevata tanto in senso politico, quanto in senso economico. Per questo devono avere una forte e non casuale base di consenso, e un consenso non solo parlamentare, popolare...⁴.

Oggi c'è bisogno di una vera e propria Riforma e di un argine a fronte dei contingenti, alluvionali e confusi interventi legislativi che continuamente si abbattono sul sistema dell'Irpef, tanto da far emergere l'esigenza di una vera e propria "tregua normativa"⁵.

Comunque, dalle audizioni svoltesi nel corso dell'indagine conoscitiva emerge che su alcuni dati economici e finanziari di base vi convergenza di vedute, ed è quindi utile assumerli come premessa per una riflessione centrata sulla coerenza ed equità del sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche⁶. Del resto, come evidenziato da alcune audizioni, dal «posizionamento del nostro Paese a livello europeo... ponendo a confronto i valori registrati dell'Italia con quelli "medi" dell'Europa a 27 Stati», risulta

come i valori dell'Italia siano sostanzialmente in linea con quelli medi europei, con l'eccezione della tassazione dei redditi da lavoro dipendente, sensibilmente più elevata in Italia rispetto alla media europea, e della quota del gettito fiscale derivante dalle imposte sul capitale⁷.

⁴ Audizione G. TREMONTI cit.

⁵ V. ad es. Assonime cit., 10; D. STEVANATO cit., 2; M. BASILAVECCHIA cit., 3; L. CARPENTIERI cit., 5-7. G. MELIS cit., 78, è orientato a favore di interventi di riordino e razionalizzazione della disciplina vigente e palesa le difficoltà di una radicale riforma dell'Irpef, posizione questa su cui si colloca la maggior parte delle audizioni. Sono stati resi comunque taluni importanti contributi a favore di una generale e profonda riforma del sistema, v. ad es. G. VEGAS cit.

⁶ Per le fonti dei dati: Eurostat, 2018 e 2019; *Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit.*, 5; Audizioni Direttore Generale delle Finanze – MEF, Banca d'Italia ed ISTAT.

⁷ V. specificamente G. MELIS cit., 3 ss, sulla base delle rilevazioni annualmente effettuate dalla Commissione Europea, *Taxation Trends in the European Union*, Bruxelles, 2020.

La pressione fiscale complessiva in Italia si attesta al 42,3%; è il sesto valore più alto nel confronto con gli altri paesi dell'UE, e si colloca al di sopra della media europea di 2,2 punti percentuali.

La pressione fiscale sul lavoro risulta la più alta in assoluto nella UE, con un'aliquota implicita pari al 43,8%.

L'Irpef ha un ruolo centrale nel sistema tributario: il gettito è pari all'11,3 per cento del PIL, e contribuisce per il 40% delle entrate tributarie.

Con riferimento al 2018, la platea dei contribuenti Irpef è rappresentata da 41,4 milioni di soggetti, tra i quali, sulla base alla classificazione per reddito prevalente, 21,3 milioni sono lavoratori dipendenti, 13,5 milioni sono pensionati, 2,9 milioni sono imprenditori, autonomi o soci di società di persone.

Circa 1 milione di contribuenti sono soggetti ai regimi agevolati, ma il numero è in crescita notevole e costante.

I redditi da capitale sono per la quasi totalità soggetti a tassazione sostitutiva. Ma le forme di tassazione sostitutiva sono in continua espansione, coinvolgendo sempre più altre categorie di reddito.

L'Irpef è quindi oggi un'imposta pagata principalmente da lavoratori dipendenti e pensionati.

Per il 2018, l'Irpef è stata pari a 164 miliardi di euro, per l'85% attribuibile a queste due categorie di reddito, ed in particolare per il 55% ai lavoratori dipendenti e per il 30% ai pensionati (da lavoro dipendente, così come da lavoro autonomo)⁸.

1. Modelli teorici ed attuazioni pratiche nella tassazione del reddito delle persone fisiche in Italia

L'Irpef è la fondamentale istituzione giuridica del sistema tributario, la cui centralità nei valori costituzionali è evidente (artt. 53, 117 e 119 Cost.)⁹.

⁸ Secondo il *Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva* cit., «nel complesso, in Italia l'applicazione ai redditi di regimi sostitutivi proporzionali riduce la base imponibile dell'IRPEF di circa un decimo, effetto in gran parte riconducibile alla tassazione dei redditi finanziari, dei redditi d'impresa e dei redditi da lavoro autonomo» (11).

⁹ Sul ruolo del sistema tributario come concetto e valore di per sé rilevante v.: M. INGROSSO, *Diritto, sistema e giustizia tributaria*, in *Rass. trib.*, 1990, 3, 173 ss; R. BRACCINI, *Mutamento delle basi del diritto tributario: la crisi dell'idea di "sistema"*, in P. GROSSI (a cura di),

Un buon funzionamento dell'Irpef necessita di una coerenza di base della disciplina del tributo; di un impianto sistematico, funzionale agli obiettivi dati, basato su un modello armonico e razionale tassazione dei redditi¹⁰; di una costante manutenzione normativa volta a recepire i mutamenti sociali, economici e giuridici che sopraggiungono nel corso del tempo.

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche può essere ricondotta a tre modelli principali di tassazione: il modello CIT, *Comprehensive Income Tax*, il modello DIT, *Dual Income Tax* ed il modello della Flat Tax¹¹.

Il modello CIT prevede che la base imponibile dell'imposta includa tutte le fonti di reddito secondo tre definizioni: i) reddito-entrata che considera tutte le fonti di entrata in un anno, comprese le plusvalenze o capital gains; ii) reddito-prodotto in un anno che tiene conto soltanto delle remunerazioni dei fattori produttivi, lavoro, capitale, ma esclude le plusvalenze che fanno riferimento al reddito prodotto in anni precedenti e tutte le altre entrate di tipo straordinario o occasionale; iii) reddito-spesa che esclude dalla base imponibile tutte le forme di risparmio¹².

Il modello DIT, affermatosi soprattutto nei paesi del nord Europa, prevede, al contrario, una tassazione separata per le due principali fonti di

Giuristi e legislatori: pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto: atti dell'Incontro di studio, Milano, 1997, 195 ss.; F. BOSELLO, *La fiscalità fra crisi del sistema e crisi del diritto*, in Riv. Dir. Trib., 1998, I, 1073 ss.

¹⁰ La maggior parte delle audizioni convergono sulla frammentarietà ed incoerenza sistematica dell'attuale disciplina dell'Irpef e sulla necessità di basarsi su un modello di riferimento, v. in particolare: Fondo monetario internazionale 1-3, 11-12; CNEL cit., 10 ss.; D. STEVANATO cit., 3 ss; P. LIBERATI cit. 3 ss. 58; S. PELLEGRINO cit., 19; Ufficio parlamentare di bilancio; L. CARPENTIERI cit., 5-7; G. MELIS cit., 22-23; Associazione nazionale tributaristi italiani cit., 10 ss, 15 ss.; Confindustria cit.; C. COTTARELLI cit., 3 ss.; Corte dei conti cit., 2 e 9; M. BRIDIGNON cit.; M. LEO cit., 11; V. VISCO cit.; Banca d'Italia cit., 2 ss.; Agenzia delle entrate cit., 4.

¹¹ Sorprendente la scelta del *Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva* cit., 10-12, di non considerare affatto il modello della Flat Tax (pur evocato, seppure tal volta criticamente, da diverse audizioni: Fondo monetario internazionale cit., 8; CNEL cit., 5; Ufficio parlamentare di bilancio; D. STEVANATO cit. 7; N. ROSSI cit.; C. FIORIO cit. 4 ss., 12 ss., S. PELLEGRINO cit., 11; UGL cit., 1; M. LEO cit., 6; Agenzia delle entrate cit., 16).

¹² Il modello CIT è stato sviluppato prima da Schanz (1896) in Germania, poi da Haig (1921) e Simons (1938) negli Stati Uniti. Il modello teorico CIT non è mai stato applicato in modo completo.

reddito¹³: i redditi da lavoro, che vengono assoggettati a tassazione progressiva; i redditi da capitale, reale e finanziario, che sono soggetti a tassazione proporzionale¹⁴.

Il modello *Flat Tax*, diffuso in alcuni paesi in via di sviluppo e nell'Europa dell'est, si basa su una concezione dell'imposta personale a base imponibile ampia, ma con struttura estremamente semplificata ed aliquota unica proporzionale, con tendenziale esonero delle famiglie al di sotto di una data soglia di reddito (*no tax area*)¹⁵.

Ovviamente nella realtà non ci sono imposte personali sul reddito che riflettono perfettamente l'uno o l'altro di dei modelli di tassazione¹⁶; i modelli vanno adattati alle situazioni sociali, economiche e giuridiche e si strutturano a seconda delle diverse esigenze, ma il meccanismo impositivo non può entrare in contraddizione, pena il suo malfunzionamento.

Nel sistema tributario italiano l'evoluzione dell'Irpef è stata caratterizzata nel corso degli ultimi venti anni da interventi improvvisati che hanno interessato le varie categorie di reddito, incidendo pesantemente sulla coerenza del tributo, soprattutto negli ultimi anni, tanto da spostare l'Irpef da un originario modello CIT imperfetto, prima verso un modello DIT imperfetto ed infine verso uno scenario di frammentazione dell'imposizione personale sui redditi, caratterizzato da pulsioni estemporanee, verso la *flat tax*, in cui il sistema ha perso qualsivoglia fisionomia, non è più riconduci-

¹³ Per l'elaborazione del modello DIT v. Nielsen (1980), Sorensen (1994).

¹⁴ I c.d. redditi misti, d'impresa e da lavoro autonomo, devono essere coerentemente disaggregati per la parte attribuibile al reddito da lavoro e per la parte riconducibile al reddito da capitale. Sulle esperienze relative alla DIT v. B. GENSER, *The Dual Income Tax: Implementation and Experience in the European Countries*, Georgia State University, working paper 06-25 2006.

¹⁵ Gli iniziali spunti teorici risalgono a Friedman (1956); negli anni 80 il modello della *Flat Tax*, e le suggestioni della curva di Laffer (Arthur Betz Laffer), hanno ispirato le riforme tributarie negli USA e nel Regno Unito. Per quanto riguarda l'Italia un'eco di tali indirizzi si rinviene nel "*Libro Bianco sulla Riforma fiscale*" elaborato da Giulio Tremonti (Roma 1994), e nei principi e criteri direttivi della legge delega 07/04/2003 n. 80, per la riforma del sistema fiscale statale; v. inoltre l'antesignano contributo di G. TREMONTI, *La crisi dell'imposizione personale progressiva e gli strumenti giuridici utilizzati ed utilizzabili (relazione al Convegno su La crisi dell'imposizione personale progressiva, Pavia, 28-29 ottobre 1983)*, in Riv. dir. fin., 1984, I, 92.; per i contributi recenti v. D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettive per un a riforma dell'imposta sul reddito*, Bologna, 2016, e N. ROSSI, *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Venezia, 2018.

¹⁶ V. audizioni Fondo monetario internazionale cit., 8, ed OCSE, 2-3.

bile ad alcun modello ed è giunto a risultare intrinsecamente irrazionale e contraddittorio.

Le attuali caratteristiche dell'Irpef configurano infatti forme di tassazione ibride, frammentarie e condizionate dalle peculiarità delle diverse categorie reddituali; le diverse fonti comportano forme di di tassazione dei relativi redditi molto differenziate: capitale, fabbricati, agricoltura, lavoro dipendente, lavoro autonomo, impresa.

Il sistema dell'Irpef risulta astrattamente centrato sulla progressività, con aliquote progressive a scaglioni, che vanno dal 23% al 43%, ma sussistono molteplici e frammentari regimi sostitutivi in cui si applicano aliquote proporzionali, particolarmente basse.

Spiccano i regimi sostitutivi sui redditi da capitale finanziario dal 12.5% al 26%; seguono i redditi da fabbricati soggetti a cedolare secca e tassati con aliquota sostitutiva al 10% o al 21%; ma la frammentazione risulta ancor più significativa ed estesa, laddove l'imposizione sostitutiva trova applicazioni eccentriche anche in tema di redditi di lavoro dipendente, pensioni e lavoro autonomo.

L'eterogeneità delle aliquote proporzionali applicabili ai redditi sottratti alla progressività frustra una importante caratteristica del modello duale che, dovrebbe assoggettare tutti i redditi da capitale finanziario e immobiliare a un'aliquota sostitutiva uniforme e corrispondente all'aliquota più bassa della tassazione progressiva sui redditi da lavoro.

Sul piano storico evolutivo va evidenziato che il sistema italiano con la grande riforma degli anni 70 si era caratterizzato come modello CIT imperfetto, in quanto a fronte di un sistema decisamente incentrato sulla progressività (ex art. 53 Cost.), presentava importanti deroghe per i redditi da capitale¹⁷; dopo 25 anni di interventi frammentari che hanno indebolito il modello CIT ed attenuato la progressività si è poi tentata una razionalizzazione mediante l'introduzione di una *Dual Incom Tax*¹⁸; tuttavia, dal 2003

¹⁷ V. i vari contributi editi in AA.VV., *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo cit.*, e specificamente R. RINALDI, *Contributo allo studio dei redditi da capitale*, Milano 1989, 74 ss.

¹⁸ Riforma Visco, 1996/1997. Il D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 466, recante il "riordino delle imposte sui redditi al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese" ha inserito nella legislazione italiana lo strumento della Dual Income Tax che puntava ad agevolare, dal punto di vista impositivo, l'impiego del capitale proprio (la DIT italiana è stata poi abrogata nel 2003). Tuttavia, a differenza delle esperienze maturate nei Paesi nord Europei, il cui scopo era di affinare una forma di prelievo sulle imprese quanto più neutrale possibile, la DIT ita-

in poi, abolita la DIT, la disgregazione del sistema di tassazione dei redditi è stata lenta, ma inesorabile; sono state introdotte molteplici forme di tassazione cedolare, è stata attenuata la progressività, sono state accentuate le peculiarità dei redditi di categoria rispetto al reddito complessivo ecc.; nell'ultimo decennio – come si avrà modo di evidenziare – la frammentazione dell'imposizione personale sui redditi ha privato il sistema di qualsivoglia coerenza sistematica¹⁹.

I fenomeni distorsivi più gravi verranno evidenziati contrapponendo la tassazione ordinaria, secondo la classica progressività, e la tassazione sostitutiva di favore, secondo aliquote proporzionali, con l'obiettivo di dimostrare l'irrazionalità del sistema, sul quale è ormai indispensabile intervenire per recuperare coerenza ed equità²⁰.

Certo è che anche la Commissione parlamentare riconosce la crisi dell'Irpef dovuta ad

una elevata frammentazione delle tipologie di reddito che sono sottoposte a diversi regimi sostitutivi quasi mai tra di loro correlati, con una molteplici-

liana mirava a orientare le scelte degli operatori. Tale finalità era chiaramente esplicitata nella delega normativa di cui all'art. 3, comma 162, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662. Il beneficio fiscale, infatti, era riconosciuto alle sole imprese che avessero incrementato il capitale proprio investito, a decorrere dal 1996. Per quanto atteneva alla struttura delle aliquote, la DIT prevedeva un'aliquota agevolata pari al 19% sulla remunerazione normale del capitale e un'aliquota al 37% sul restante sovraprofitto, aliquota ordinaria IRPEG. Per un inquadramento teorico e storico evolutivo del principio di progressività v. L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività*, Roma, 2013.

¹⁹ Per cogliere la dimensione dei regimi sostitutivi si considerino anche: l'imposta sostitutiva sui concorsi pronostici e sulle scommesse; l'imposta sostitutiva sui proventi derivanti da attività di noleggio occasionale di imbarcazioni e navi da diporto; il regime sostitutivo per i docenti che effettuano lezioni private; l'imposta sostitutiva per la raccolta occasionale di funghi; il regime sostitutivo per le vendite infra quinquennali di immobili; le molteplici e variegate imposte sostitutive per la rivalutazione di terreni, fabbricati e partecipazioni.

²⁰ Si condividono appieno le osservazioni, alquanto ricorrenti nel ventaglio delle 61 audizioni, secondo cui «non vi sono dubbi che la tassazione diretta sia oggi particolarmente disorganica e appaia criticabile sia sul piano dell'efficienza che su quello dell'equità. Come è stato sottolineato più volte, gran parte delle criticità sono riconducibili alla sottrazione alla progressività dell'Irpef di significative componenti reddituali attraverso il proliferare di regimi di esenzione, di agevolazione o di tassazione sostitutiva. Un tema prioritario da affrontare in un percorso di riforma è quindi stabilire quali redditi debbano essere ricondotti nell'ambito della progressività e quali invece debbano restarne esclusi. Credo sia opportuno sottolineare come questa questione debba essere affrontata qualsiasi siano le forme e il grado della progressività dell'Irpef. Anche nel caso di una flat tax ad aliquota unica, l'imposta dovrà essere resa progressiva attraverso l'utilizzo di deduzioni o detrazioni» (G. ARACHI cit., 1).

tà di trattamenti fiscali soggetti ad aliquota proporzionale, tutti differenti tra loro, accanto a un'imposta progressiva sui redditi di lavoro (soprattutto dipendente) e sulle pensioni. Questa situazione è una delle principali fonti d'incertezza e complessità del nostro sistema tributario, determinandone la natura sostanzialmente ibrida rispetto ai modelli teorici d'imposizione sul reddito e alimentando asistematicità e precarietà del quadro complessivo, disuguaglianza, inefficienza, disincentivi al lavoro e ostacoli alla produzione. La crescente estensione dei regimi di tassazione sostitutiva infatti determina un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta, anche in considerazione della mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali²¹.

2. La tassazione di favore per i redditi da capitale

Il modello di tassazione sostitutiva dei redditi da capitale in Italia appare simile a quello adottato in molti paesi europei, ove si considerino gli interessi e i dividendi²².

Germania, Francia e Polonia applicano una tassazione sostitutiva con aliquote rispettivamente del 30,5%, del 30% e del 19%). In Spagna si applica una tassazione sostitutiva progressiva, ma con un meccanismo di progressività più contenuta, dal 19% al 23%. Nel Regno Unito i redditi da interessi confluiscono nell'imposta personale sul reddito, mentre ai dividendi si applica un'imposta sostitutiva progressiva.

²¹ Così il *Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva* cit., 11; in senso analogo: Assonime cit., 1-4, 10-11; CNEL cit., 2 ss.; D. STEVANATO cit., 3 ss.; L. CARPENTIERI cit., 5-7; Associazione nazionale tributaristi italiani cit., 18 ss.; Al riguardo la dottrina risulta alquanto univoca, v. ad es. da L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività* cit., a F. FARRI, *Spunti di riflessione in tema di riforma dell'imposizione personale sul reddito e principi costituzionali*, in Riv. tel. Dir. Trib., 2021, 21 maggio 2021, 1 ss.

²² In argomento v. in particolare l'audizione di G. CORASANITI, nella quale, riprendendo risalenti spunti sistematici, si ribadisce l'auspicabile unificazione ed omogeneità di regime tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria (24 ss.); in senso analogo Assogestioni cit. 10 ss; Consiglio nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili cit., All. 1 e 2; CNEL cit., 13; C. COTTARELLI cit., 3 ss. M. LEO cit., 14.

La questione è stata ampiamente indagata, v. fra i tanti: R. RINALDI, *Contributo allo studio dei redditi da capitale* cit.; G. CORASANITI, *Diritto tributario delle attività finanziarie*, Milano, 2012; A. MARINELLO, *Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria. Principi e regole impositive*, Torino 2018.

In Italia, nel 2020 il gettito totale dell'imposta sostitutiva del 26% sui redditi di natura finanziaria, ovvero dei redditi di capitale e redditi diversi originati dall'investimento in strumenti finanziari, è stato di circa 11,3 miliardi di euro¹⁵.

La base imponibile corrispondente, sottratta alla progressività dell'Irpef è stata di circa 43 miliardi di euro.

Si tratta di dati ufficiali²³, che non considerano le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sui titoli di stato e sui buoni fruttiferi postali e quelle derivanti dall'imposta sostitutiva applicata al risultato netto maturato dei fondi pensione che hanno aliquote diverse (12,5% sui titoli di stato, 20% sul risultato netto di gestione dei fondi pensione).

Comunque, tutti i redditi da capitale cui si è fatto riferimento sono sottoposti a forme di tassazione sostitutiva proporzionale e sono sottratti al sistema del reddito complessivo Irpef tassato con aliquota progressiva.

In generale, l'aliquota implicita di tassazione sul capitale è in Italia il 29,2%, contro la media europea del 23%²⁴.

A fronte di tale quadro generale, dai lavori della Commissione parlamentare emerge la consapevolezza che le «decisioni relative alla tassazione dei redditi di natura finanziaria sono cruciali per la crescita economica»²⁵.

La Commissione, sulla base delle audizioni svolte²⁶, ha poi ben percepito che

mentre i redditi da capitale sono tassati al lordo (sia delle spese sia delle minusvalenze), i redditi diversi di natura finanziaria sono tassati al netto di entrambe le componenti... Questa situazione genera notevoli distorsioni che pregiudicano l'efficienza del mercato dei capitali e non sono coerenti con un'impostazione pro crescita.. si corre il rischio d'incentivare comportamenti elusivi, come l'utilizzo di derivati, per trasformare i redditi da capitale in plusvalenze,

²³ Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 15

²⁴ Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit., 5. Anche nelle audizioni di G. CORASANITI cit., 22 ss., Assogestioni, M. LEO cit., 13 e G. MELIS cit., 3 e 29, si evidenziano molteplici profili tali da rendere meno significativo di quanto appaia il favor per la tassazione dei redditi di capitale.

²⁵ Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit., 17; sul piano teorico v. R. RINALDI, *Contributo allo studio dei redditi da capitale cit.*, 10 ss.; G. CORASANITI, *Diritto tributario delle attività finanziarie cit.*; A. MARINELLO, *Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria cit.*

²⁶ V. in particolare; Assonime cit., 6; G. CORASANITI cit.; Assogestioni cit.; Consiglio nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili cit., ed All. 1; M. BASILAVECCHIA cit., 5.

a cui il contribuente può applicare minusvalenze, pagando così meno tasse di quanto avrebbe altrimenti fatto. Infine, la situazione vigente incentiva implicitamente gli investimenti privi di rischio (quelli che proteggono il capitale da possibili minusvalenze ma che lo remunerano con un interesse modesto ma ragionevolmente sicuro), quando invece un'impostazione pro-crescita dovrebbe quantomeno essere neutrale rispetto a investimenti maggiormente in grado di convogliare il risparmio privato nell'economia reale.

La Commissione ritiene quindi che

sia importante considerare un pacchetto organico che includa i seguenti interventi: – l'accorpamento delle categorie «redditi da capitale» e «redditi diversi» in un'unica categoria denominata «redditi finanziari», prevedendo contestualmente gli opportuni presidi per evitare elusioni attraverso la realizzazione strumentale di minusvalenze²⁷.

Viceversa la Commissione ha escluso a priori ogni possibile percorso per il recupero della tassazione progressiva di tali redditi secondo il modello della CIT²⁸, propugnando con estrema convinzione l'opzione per il modello duale.

3. La tassazione di favore per i redditi d'impresa e di lavoro autonomo: il regime forfettario, alias la “flat tax” narrata in politica

Attualmente il regime normale, ma facoltativo, di tassazione dei soggetti titolari di partita Iva di piccole dimensioni, con ricavi o compensi fino a 65.000 euro, è rappresentato dal regime c.d. della flat tax o forfettario, indifferentemente, si tratti di reddito d'impresa o di lavoro autonomo.

L'aliquota è pari al 15% (5% per i primi cinque anni di attività); inoltre non si applicano Irap, Iva e addizionali Irpef.

Complessivamente risulta interessato circa un milione di contribuenti e la base imponibile dei regimi di vantaggio sottratta all'Irpef ordinaria nel 2018 è di circa 9,7 miliardi di euro. A partire dal 2019, con l'aumento a 65.000 euro della soglia massima di ricavi, il numero dei soggetti che aderir-

²⁷ Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit., 18-19

²⁸ Sul recupero della progressività nella tassazione dei redditi di capitale, sia pure in forma leggera e graduale, v l'audizione OCSE, 1, 7 – 8; V. VISCO cit.; per la dottrina, da ultimo, v. F. FARRI, *Spunti di riflessione in tema di riforma dell'imposizione personale sul reddito cit.*, 5.

ranno al regime di vantaggio e i redditi sottratti all'imposizione Irpef sono destinati ad aumentare significativamente²⁹.

A prescindere dai più generali profili critici sul piano della compatibilità Unionale e della legittimità costituzionale, ai nostri fini la sottrazione alla progressività dell'imposta è assai discutibile sul piano dell'equità orizzontale, considerando che soggetti che percepiscono redditi dello stesso ammontare e di altra natura, quali lavoro dipendente o pensione, subiscono un livello di tassazione superiore.

Il regime è stato introdotto principalmente al fine di incentivare le attività produttive mediante la semplificazione degli adempimenti fiscali, tenendo conto che assorbe anche Irap e Iva e addizionali Irpef.

Tuttavia gli effetti perversi e distorsivi di tale regime forfettario sono molteplici e rilevanti:

- non si applica ai redditi d'impresa e di lavoro autonomo derivanti dalla partecipazione in società, associazioni ecc.; quindi svantaggia le forme aggregative, indebolisce l'evoluzione strutturale ed organizzativa, accentua la polverizzazione del tessuto produttivo italiano;
- è caratterizzato da rigide norme antielusive, che ad es. in presenza di titolarità di quote societarie, preclude l'accesso al regime di favore, ancorché vi sia un reddito ammissibile dal punto di vista quantitativo e riferibile all'attività individualmente svolta dal contribuente;
- crea una disparità sul piano concorrenziale con le altre attività produttive sottoposte a regime ordinario, laddove si spinge addirittura ad esonerare i contribuenti beneficiati anche dall'applicazione dell'Irap e delle addizionali;
- crea distorsioni della concorrenza anche di dubbia legittimità dal punto di vista dell'esonero da IVA, soprattutto ove si consideri l'alterazione delle regole nel mercato unico europeo;
- disincentiva lo sviluppo delle attività produttive oltre i limiti quantitativi beneficiati, in quanto il superamento non comporta la tassazione

²⁹ Audizione del Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 20; nella relazione il regime forfettario in questione viene riferito al reddito di lavoro autonomo, privilegiandosi un approccio economico che giustifica l'accorpamento dei redditi delle piccole imprese ai redditi di lavoro autonomo, laddove invece, sul piano giuridico la distinzione risulta importante e va quindi evidenziata l'applicabilità del regime in questione anche nel settore del reddito d'impresa (come risulta dalle audizioni del Fondo Monetario Internazionale e dell'OCSE che, al contrario, tendono a ricondurre il tutto all'area della piccole e medie imprese – SME).

- ordinaria pro – quota, ma il venir meno del regime tout court (sia pure nell'anno successivo);
- favorisce, per le stesse, ragioni, la frammentazione delle attività produttive;
 - disincentiva ai fini della regolarità fiscale dei costi di acquisizione di beni e servizi strumentali, stante appunto la forfettizzazione;
 - favorisce la precarizzazione, nelle forme del lavoro autonomo, dell'artigiano o del piccolo imprenditore, rispetto alla stabilizzazione del rapporto di lavoro dipendente presso entità più strutturate;
 - non costituisce affatto un esempio di Irpef strutturata quale flat tax (che dovrebbe riguardare tutti i redditi, di ogni categoria), ma un mero regime forfettario riservato ad alcune categorie di reddito, con ricadute demagogiche tali da impantanare il dibattito scientifico sulla vera flat tax³⁰ in una confusa narrazione e polemica politica.

In via di estrema sintesi regimi sostitutivi del genere «derogano in modo clamoroso l'equità orizzontale dell'Irpef, favorendo il sottodimensionamento delle attività economiche (il c.d. “nanismo”) e la propensione all'evasione»³¹.

Nonostante l'iniquità di tale regime e gli indirizzi avversi emergenti dalle audizioni³², il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, evidenzia che «la Commissione ritiene opportuno che il sistema fiscale italiano conservi un regime agevolato e semplificato per le piccolissime imprese e i lavoratori autonomi...»; tuttavia lo stesso Documento riconoscere poi che «l'attuale assetto del regime forfettario finisce con l'inibire la crescita

³⁰ V. per tutti D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax* e N. ROSSI, *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo* cit.

³¹ Così Assonime cit., 3. Per una critica di fondo v. per tutti AA.VV., *Il sistema tributario ai tempi della flat tax*, a cura di C. Buzzacchi, Milano 2020.

³² Quasi tutte le audizioni risultano estremamente critiche al riguardo, sia pure con motivazioni variegata, v. ad es.: Direttore Generale delle Finanze – MEF; Fondo Monetario Internazionale cit., 8-9, 11; OCSE, 7; Assonime cit., 1, 3; CNEL cit., 24-24; D. STEVANATO cit., 5, 8 12; L. CARPENTIERI cit., 5-7, 12; Associazione nazionale tributaristi italiani cit., 15 ss.; Consiglio nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili cit., 6 ed All. 1 e 2; Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro cit. 27 ss.; G. ARACHI cit., 8; S. PELLEGRINO cit., 11; Confindustria cit., 6 ss.; C. COTTARELLI cit., 4 ss.; Agenzia delle entrate cit., 16. Viceversa, G. MELIS cit., 31 ss. tende a giustificare il regime in base ad una valutazione complessiva e sostanziale del meccanismo di tassazione forfettaria sotto il profilo delle componenti negative, delle deduzioni e delle detrazioni; decisamente a favore della misura è poi M. LEO cit., 12, il quale ne propone anzi l'estensione ai redditi di lavoro autonomo prodotti in forma associata (profilo critico evidenziato anche nelle audizioni del Consiglio nazionale dottori commercialisti ed esperti contabili e del Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro).

dimensionale delle piccole imprese, il che contrasta con l'obiettivo fondamentale della riforma, vale a dire la promozione della crescita economica», giungendo infine ad evocare «l'introduzione di un regime transitorio che accompagni il contribuente verso la transizione al regime ordinario di tassazione»³³.

4. Alcune specifiche forme di tassazione di favore per redditi di lavoro dipendente e neo residenti

Esistono numerosi e significativi regimi speciali di favore per lavoratori dipendenti, pensionati ecc.

Si pensi alla tassazione sostitutiva al 10%, entro certi limiti di importo e di reddito, dei premi di produttività aziendale erogati ai lavoratori dipendenti.

Per l'anno d'imposta 2018 la quota di retribuzione sottratta all'ordinaria applicazione dell'Irpef rappresentata dai premi di produttività ha interessato circa 2,2 milioni di soggetti (+2,9% rispetto al 2017) per un ammontare di circa 2,9 miliardi di euro (+8,4% rispetto al 2017), di cui circa 237 milioni di euro erogati sotto forma di *benefit* e di *welfare* aziendale³⁴.

L'importo complessivo relativo al mancato gettito stimato per il 2021 è di circa 580 milioni di euro³⁵.

Ma il settore che contempla regimi di favore più dirompenti è quello dei neo residenti.

Un primo regime riguarda i neo residenti ad alta redditività di cui all'art. 24 bis del TUIR.

Costoro hanno diritto all'applicazione di un'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero, di qualunque categoria, calcolata in via forfetaria nella misura di 100.000 euro per ciascun periodo d'imposta in cui risulta valida l'opzione, di norma decennale; i redditi prodotti in Italia restano tuttavia tassabili in via ordinaria.

Nel 2018, sono stati 226 i soggetti che hanno aderito a tale regime, versando circa 21 milioni di euro. Complessivamente l'importo del mancato

³³ Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit., 15, e più in generale 11.

³⁴ Audizione del Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 21.

³⁵ Commissione per le spese fiscali del MEF, *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, 2020.

gettito stimato per il 2021, relativamente alle misure concernenti i trasferimenti dall'estero, è di 278 milioni di euro³⁶.

Un secondo regime è stato introdotto originariamente per il c.d. rientro dei cervelli, ma è stato poi ampliato a dismisura in modo tale da favorire genericamente i neo residenti.

Sulla base di norme speciali, non collocate all'interno del TUIR³⁷, i contribuenti che decidono di trasferire la propria residenza in Italia possono accedere principalmente a due diversi regimi di tassazione agevolata: quello c.d. per "docenti e ricercatori", vigente dal 2017, e quello c.d. per "impatriati", apparentemente relativo a coloro che rientrano in Italia, ma in realtà applicabile in modo estremamente ampio, al di là dei limiti inizialmente previsti.

I regimi sono estremamente complessi e dettagliati, ma di massima i beneficiari possono contare su una tassazione ridotta del reddito imponibile, variabile dal 50% sino al massimo della riduzione al 10% del reddito effettivo, con le normali aliquote progressive dell'Irpef, per un periodo variabile da 5 a 10 anni (a seconda della composizione dei nuclei familiari, della localizzazione della residenza in specifiche aree ecc.).

Per quanto riguarda il 2018 il regime "dei docenti e ricercatori", i soggetti interessati sono stati oltre 1.646 per un ammontare di 196 milioni di euro, (per un reddito lordo medio di 119.053 euro), mentre il regime dei c.d. impatriati ha interessato oltre 6.945 soggetti per un ammontare di 801 milioni di euro³⁸.

Queste agevolazioni sono state introdotte per superare un deficit strutturale del nostro Paese, incapace di creare un ambiente favorevole allo svolgimento ottimale delle attività di ricerca scientifica e in generale delle attività utili allo sviluppo delle conoscenze, e riguardavano, inizialmente, solo le "eccellenze" del mondo del lavoro, con benefici limitati nel tempo.

Peraltro, i successivi interventi normativi hanno finito per agevolare qualsiasi genere di contribuente, anche non qualificato. La circostanza più dirompente rispetto alla coerenza sistematica dell'Irpef è che il regime di favore dei c.d. impatriati è stato reso applicabile alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente.

³⁶ *Rapporto annuale sulle spese fiscali* cit.

³⁷ Art. 44, D. L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. L. 30 luglio 2010, n. 122; art. 16, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 147.

³⁸ Audizione del Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 21.

Infine, la legge di bilancio per il 2019 ha introdotto nel TUIR, art. 24 ter, una tassazione sostitutiva, per cinque anni, al 7% dei redditi di fonte estera, di qualsiasi categoria, in favore dei pensionati che avevano la residenza fuori dall'Italia negli ultimi 5 anni e che decidono di riportare la residenza in un piccolo comune del Sud (con meno di 20.000 abitanti); i redditi prodotti in Italia restano tuttavia tassabili in via ordinaria.

A prescindere dai più generali profili critici sul piano della compatibilità Unionale e della legittimità costituzionale³⁹, dal punto di vista della coerenza complessiva dell'Irpef, questi regimi agevolativi contribuiscono a complicare il sistema, aggiungendo eccezioni, riducono la portata redistributiva dell'Irpef e frustrano l'equità orizzontale in quanto soggetti con livelli di reddito uguali sono tassati ad aliquote differenti⁴⁰.

Purtroppo, la Commissione parlamentare ha evitato di prendere specifica posizione in merito.

5. Regimi di favore per i redditi fondiari e per i redditi derivanti dall'esercizio dell'agricoltura

Da almeno trenta anni risulta evidente l'inadeguatezza del sistema catastale italiano.

La rilevanza figurativa dei valori catastali ed il mancato aggiornamento del catasto, secondo criteri di effettività, hanno gradualmente trasformato la tassazione dei redditi fondiari in un regime sostanzialmente e marcatamente di favore.

Rispetto alle altre categorie reddituali, per i redditi fondiari l'imponibile assoggettato a tassazione non è il reddito effettivamente prodotto, bensì – il reddito medio ordinario, forfettario e figurativo.

³⁹ Sui quali v. criticamente D. STEVANATO, *Il regime fiscale dei "neo-residenti" come agevolazione selettiva in conflitto con principi costituzionali e regole europee*, in Nov. Fiscali, 2020, 435; L. PEVERINI, *Sulla legittimità costituzionale dell'art. 24 bis Tuir e sulla possibilità di differenziare il concorso alle spese pubbliche da parte dei residenti in funzione del grado di collegamento con il territorio*, in Riv. dir. trib., 2019, 683; F. FARRI, *Spunti di riflessione in tema di riforma dell'imposizione personale sul reddito cit.*, 6.

⁴⁰ Quasi tutte le audizioni risultano estremamente critiche al riguardo, sia pure con motivazioni variegata, v. ad es.: Direttore Generale delle Finanze – MEF; D. STEVANATO cit., 8, 12; L. CARPENTIERI cit., 12; degna di nota la dissonante audizione di G. MELIS cit., 31 ss, laddove questi regimi vengono criticati sul piano dell'equità e della neutralità dell'imposta, ma in definitiva risultano pienamente giustificati sul piano agevolativo e della concorrenza fiscale tra Stati.

Le tipologie economicamente più significative dei redditi dei fabbricati sarebbero in astratto sottoposte a tassazione secondo il criterio dell'imponibile effettivo, ma godono ormai da tempo del peculiare beneficio della c.d. cedolare (v. *infra*).

I redditi derivanti dall'esercizio dell'agricoltura, in quanto riferibili alle persone fisiche, danno tradizionalmente luogo a reddito agrario tassabile secondo criteri medi ordinari, forfettari e figurativi e non su base effettiva ed analitica. Ma ormai da tempo tale beneficio è stato esteso anche alle varie forme di società di persone, alle società a responsabilità limitata ed alle società cooperative che, ove rivestono la qualifica di società agricola, possono optare per la tassazione su base catastale in alternativa al regime analitico del reddito d'impresa (art. 1, comma 1093, legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Pertanto tutto il sistema dei redditi fondiari risulta sostanzialmente sottratto al modello CIT, godendo di fatto di un regime di notevole favore⁴¹.

Purtroppo, la Commissione parlamentare ha evitato di prendere specifica posizione in merito.

Ed è appena il caso di chiarire che l'art. 6 dell'abortito disegno di legge delega per la riforma fiscale, recante principi e criteri direttivi specifici finalizzati alla modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e alla revisione del catasto dei fabbricati, risultava del tutto avulso dai temi tributari qui criticamente considerati⁴².

⁴¹ Non adeguatamente percepito nel *Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit.*; quanto alle audizioni v. invece gli spunti critici di: M. BASILAVECCHIA, cit. 7; Assonime cit., 5; L. CARPENTIERI cit. 25; P. LIBERATI cit. 14-15. Presta attenzione al reddito agrario anche M. LEO cit., 14, ma non in ottica critica, bensì di ampliamento della categoria. L'eccesso di *favor* è reso palese dalla nota vicenda della previsione del regime catastale di determinazione del reddito agrario alla produzione di pane e simili da parte degli imprenditori agricoli. Il TAR Lazio, con la sentenza 19 marzo 2021, n. 4916 ha dichiarato illegittimi i D.M. 5 agosto 2010 e 17 giugno 2011 che avevano ampliato a tali prodotti l'ambito della determinazione catastale, in violazione della normativa interna ed Unionale (in merito v. C. LOLLIO, *Il regime fiscale dell'attività di panificazione dell'imprenditore agricolo al vaglio del giudice amministrativo*, in Riv. Dir. Trib. Int., 2022, 122).

⁴² Al riguardo è interessante riprendere la Relazione del Ministro Franco laddove delinea le direttrici della delega: – la modifica della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle Entrate per facilitare e accelerare l'individuazione degli immobili non censiti o che non rispettano l'effettiva e reale consistenza o la relativa destinazione d'uso e degli immobili abusivi; – l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati, in tutto

6. La tassazione di favore per i redditi da fabbricati: la cedolare secca

Particolarmente eccentrica la tassazione di favore per i redditi dei fabbricati, nel cui ambito spicca la c.d. cedolare secca.

Si tratta di un'imposta sostitutiva dell'Irpef, opzionale ed applicabile ai redditi da fabbricati ad uso abitativo dati in locazione, con aliquote del 21% e del 10%.

Come evidenziato dal MEF⁴³, nel 2018 l'agevolazione ha interessato 2,6 milioni di soggetti, la quota di reddito sottratta all'Irpef ordinaria è risultata pari a 15,7 miliardi di euro, (+9% rispetto al 2017) e l'imposta sostitutiva ha generato un gettito di 2,8 miliardi di euro.

Per il triennio 2021-2023, le minori entrate Irpef riconducibili a questa agevolazione sono stimate in misura pari a 5,1 miliardi di euro, con un effetto negativo complessivo, calcolato al netto del gettito dell'imposta sostitutiva, pari a 2,3 miliardi di euro su base annua⁴⁴.

L'esclusione dei redditi da fabbricati ad uso abitativo dalla progressività dell'Irpef determina una diminuzione della portata redistributiva dell'imposta ed effetti negativi sull'equità orizzontale, in quanto redditi di uguale ammontare ma di altra natura, quali il reddito da lavoro dipendente e le

il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026. Anche i principi e criteri direttivi da seguire nell'esercizio della delega risultavano centrati sui soli profili tecnico catastali, ed addirittura erano espliciti nell'evitare qualsivoglia ricaduta tributaria, contemplando: a) la previsione che le informazioni rilevate secondo i principi sopra indicati non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali e, comunque, per finalità fiscali; b) l'attribuzione, per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, del relativo valore patrimoniale e della rendita attualizzata sulla base, ove possibile, dei valori normali di mercato; c) la previsione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alle modificazioni delle condizioni di mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato; d) la previsione di adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario per le unità immobiliari riconosciute di particolare interesse storico e artistico, in considerazione dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché dei complessi vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro. Sul tema v. per tutti G. SELCATO – A. PARENTE, *La "riforma del catasto fabbricati" nella recente proposta di delega per la revisione del sistema fiscale: linee di sviluppo e criticità*, in Riv. tel. Dir. Trib., 16 dicembre 2021.

⁴³ Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 18.

⁴⁴ *Rapporto annuale sulle spese fiscali* cit.

pensioni, inclusi nella base imponibile Irpef, sono assoggettati ad aliquota progressiva superiore⁴⁵.

Sul piano delle politiche economiche alla base della tassazione cedolare, in luogo di quella progressiva, vi era il duplice obiettivo di indurre l'emersione di una base imponibile largamente evasa e di calmierare i canoni di locazione nei comuni ad alta intensità abitativa, riducendo il cuneo fiscale; la *ratio teorica* dell'introduzione della cedolare era più in generale fondata sulla relazione positiva tra aliquota d'imposta ed evasione fiscale.

Tuttavia, nel complesso, alla luce dei risultati, è stato evidenziato che l'effetto positivo dell'introduzione della cedolare in termini di emersione non è stato sufficiente a compensare gli effetti negativi riconducibili alla riduzione del gettito Irpef, alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione dal pagamento delle imposte indirette sugli affari⁴⁶.

Purtroppo, la Commissione parlamentare ha evitato di prendere specifica posizione in merito.

7. Quel che resta dei lavori parlamentari

Come si è avuto modo di evidenziare, il disegno di legge delega del Ministro dell'Economia e delle Finanze, "delega al Governo per la riforma fiscale" (CD n. 3343), è stato approvato dalla Camera in data 22 giugno, ma si è poi arenato in Senato, a causa della prematura fine della legislatura.

È utile riflettere su alcuni aspetti di fondo, che presentano profili di interesse ed attualità anche nella prospettiva della XIX legislatura, soprattutto dal punto di vista scientifico ed istituzionale dell'evoluzione dell'Irpef, considerando il patrimonio di conoscenze ed opinioni delle 61 audizioni parlamentari e del Documento elaborato dalla Commissione parlamentare.

Gli obiettivi fondamentali della delega erano: – la crescita dell'economia, attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; – la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, preservandone la progressività, da attuare anche attraverso la riduzione de-

⁴⁵ Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 19.

⁴⁶ Direttore Generale delle Finanze – MEF cit., 19; conf. C. FIORIO cit. 16 ss.; CNEL cit., 14 ss.; 7; sul favor per la fiscalità immobiliare v. altresì criticamente Assonime cit., 5; L. CARPENTIERI cit., 25; S. PELLEGRINO cit., 11; Confindustria cit., 6 ss.; C. COTTARELLI cit., 5 ss.; più tenuamente G. ARACHI cit. 7; degne di nota le diverse posizioni di G. MELIS cit. 27 ss, e M. LEO cit., 14, sulla cedolare; v. infine lo specifico e settoriale punto di vista di Confedilizia cit.

gli adempimenti a carico dei contribuenti e l'eliminazione dei cosiddetti micro-tributi, con gettito trascurabile per l'Erario; – la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale (art. 1, comma 1).

A prescindere dai ricorrenti e tralatici buoni propositi, spiccano:

- «la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione», come richiedono da anni le istituzioni internazionali⁴⁷;
- «la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, preservandone la progressività», in conformità al fondamentale criterio ispiratore del sistema tributario ex art. 53 Cost.⁴⁸ (che poi viene ribadito anche a proposito dell'Irpef).

Più specificamente per l'Irpef l'art. 2 prevede quali principi e criteri direttivi:

- la progressiva evoluzione del sistema attuale verso un modello di tassazione duale, che preveda l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione sia sui redditi derivanti dall'impiego del capitale (anche nel mercato immobiliare), sia sui redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'Ires (comma 1, lett. a), punto 1);
- per gli altri redditi (cioè quelli non interessati dall'aliquota proporzionale del modello duale) la revisione deve garantire il rispetto del principio di progressività dell'Irpef, nonché la graduale riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dalla sua applicazione, peculiarmente per incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro da parte dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché per promuovere l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili; la revisione deve inoltre, assicurare la riduzione graduale delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive⁴⁹ (comma 1, lett. b, punti 1 e 2);

⁴⁷ V. ad es. le audizioni: OCSE, 1 e L. CARPENTIERI, 9; CGIL, CISL e UIL; più in generale European Commission, *Tax Reforms in EU Member States*, European Economy, 2011, 6; International Monetary Fund, 2019; OECD, *Taxing wages*, Paris, 2020.

⁴⁸ Sulla diffusa consapevolezza della centralità del principio di progressività nell'ambito dei valori costituzionali v. L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività cit.*, e da ultimo F. FARRI, *Spunti di riflessione in tema di riforma dell'imposizione personale sul reddito cit.*

⁴⁹ Il comma 2 precisa che per aliquote medie e marginali effettive si intendono quelle derivanti dall'applicazione dell'Irpef senza tenere conto dei regimi sostitutivi e delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito.

Dal punto di vista delle politiche economiche e tributarie il dibattito sulla progressività e sulle aliquote risulta spesso caratterizzato da forte connotazioni valoriali. V. VISCO, *Promemoria per una riforma fiscale (a Briefing for a Tax System)*, in Pol. Econ., 2019, 144, propo-

- il riordino delle deduzioni e delle detrazioni, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sul piano dell'equità e dell'efficienza dell'imposta (comma 1, lett. c);
- l'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, al fine di contenere gli spazi di elusione (comma 1, lett. d).

I futuri assetti concreti e specifici risultano imperscrutabili, stante la vaga formulazione della delega, emerge comunque una opzione di fondo a favore del modello duale, sia pure con la conservazione di una parte del tributo ancora ispirata dal tradizionale modello della *Comprehensive Income Tax* (come si desume anche dalla Relazione del Ministro Franco e dalla relazione tecnica, in sintonia con le conclusioni della Commissione parlamentare e con la maggior parte delle audizioni⁵⁰).

Le linee guida di una ipotetica riforma esprimono quindi un trend di riassorbimento dei regimi privilegiati attualmente esistenti (per redditi di capitale, redditi fondiari e redditi di lavoro autonomo e di impresa) nel sistema duale di tassazione proporzionale della componente capitale⁵¹; colateralmente emerge la tendenza a salvaguardare progressività per gli altri redditi (e certamente in primo luogo i redditi di lavoro dipendente, cui si affiancheranno quelli di lavoro autonomo e di impresa a scarsa intensità di

ne l'innalzamento delle aliquote massime, richiamando studi sull'aliquota ottimale del 73%; conf., sia pure con varie sfumature, CGIL cit., 6, CISL cit. e UIL cit.. *Contra* P. LIBERATI, *Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell'autore*, ibidem, 405; M. BORDIGNON cit., 32; M. Baldini cit., 1 ss.; CNEL cit., 7.

⁵⁰ Fondo monetario internazionale; OCSE; Assofondipensione; M. BASILAVECCHIA; P. Profeta; Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro; Assonime; Assogestioni; R. LUPI; L. CARPENTIERI; G. CORASANITI, G. MELIS; C. Fiorio; Associazione nazionale tributaristi italiani; CNDCEC; Confedilizia; CNEL. P. LIBERATI; G. ARACHI; M. Baldini; Confcommercio; Confesercenti; Confindustria; C. COTTARELLI; Corte dei conti; M. BORDIGNON; M. LEO; D. STEVANATO; Banca d'Italia.

⁵¹ La Commissione parlamentare, in linea con quanto emerge da gran parte delle audizioni, ha osservato che «anche se ricondurre il sistema italiano al modello CIT (a cui il nostro sistema non si è mai pienamente conformato neanche nelle fasi iniziali) avrebbe indubbi vantaggi in termini di equità orizzontale, tale opzione presenta numerose conseguenze di tipo economico e politico, in quanto implicherebbe l'incremento anche sostanziale della tassazione su diverse categorie reddituali. Pertanto, la Commissione concorda che il sistema di imposizione sul reddito dovrebbe evolvere verso un modello tendenzialmente duale, in cui il livello delle aliquote sui redditi da capitale (nonché dei regimi sostitutivi cedolari) sia sufficientemente prossimo all'aliquota applicata al primo scaglione IRPEF...» (*Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit.* 11-12).

capitale), sia pure con una ulteriore revisione e riduzione delle aliquote, al fine di incentivare l'ingresso sul mercato del lavoro dei giovani e dei secondi percettori di reddito (lavoro femminile), nonché di promuovere l'attività imprenditoriale. Obiettivi questi che sembrerebbero ermeticamente concepiti per riassorbire i regimi forfettari per lavoratori autonomi ed imprenditori (come del resto richiede la Commissione parlamentare nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva⁵²).

In tal modo la contrapposizione ideologica tra modello della Comprehensive Income Tax e modello della *Flat tax* risulterebbe ricomposta in modello duale, allo stato appena tratteggiato eppure probabilmente tale assicurare un apprezzabile equilibrio al sistema dell'Irpef. Ma ovviamente tutto sta nei dettagli attuativi, per cui in ragione della palese carenza dei principi e criteri direttivi, non è possibile andare oltre qualche spunto intuitivo.

Suscita invece profonde perplessità la scelta del disegno di legge delega di disattendere l'indirizzo della Commissione parlamentare favorevole all'accorpamento dei redditi da capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria nell'unica categoria dei redditi finanziari, intendendosi limitare l'intervento ad una mera armonizzazione per contenere l'elusione.

Certo è che i lavori parlamentari svolti nella XVIII legislatura potranno costituire un punto di riferimento per l'ulteriore dibattito sulla riforma dell'Irpef, ormai improcrastinabile.

Conclusioni

Il sistema italiano risulta ormai frammentario ed irrazionale; si presta a pratiche di arbitraggio fiscale ed a proficue opportunità di pianificazione fiscale, mediante i molteplici regimi di attrazione dei neo residenti.

Su base scientifica è evidente che sia il modello CIT, sia il modello DIT, sia infine il modello della *Flat tax* hanno degli innegabili punti di forza e di debolezza, ma di certo l'Irpef italiana si discosta da qualsivoglia modello, avendo perso coerenza sistematica, in un contesto non dissimile da quello di altri Paesi Europei, in cui l'imposta personale sul reddito ha subito analoghe involuzioni (sia pure in misura minore).

La criticità della situazione italiana è dovuta essenzialmente all'egemonia del potere Esecutivo rispetto al potere Legislativo.

⁵² Documento approvato dalla Commissione permanente Finanze e Tesoro, a conclusione dell'indagine conoscitiva cit., 15.

Infatti, la maggior parte dei clamorosi interventi legislativi che hanno stravolto il sistema dell'Ires sono stati attuati su iniziativa governativa, in sede di approvazione delle leggi finanziarie di fine anno, quasi sempre approvate con il condizionamento della fiducia, senza adeguato dibattito e con l'esautorazione – di fatto – del Parlamento.

Di volta in volta i diversi Governi hanno recepito le pressioni di partiti, gruppi di interesse, categorie, lobby ecc., senza curarsi della coerenza sistematica dell'Irpef, avvalendosi del supporto tecnico degli apparati governativi (MEF, Agenzia Entrate ecc.) ed ancor più spesso, a titolo personale, di tecnici provenienti da tali apparati.

L'egemonia dei Governi rispetto al Parlamento ha consentito il prevalere delle spinte di volta in volta più forti, a scapito della ponderazione parlamentare fra gli interessi coinvolti, del ruolo delle minoranze, del pluralismo istituzionale ecc. Il supporto tecnico è stato costantemente ricercato dai Governi nei propri apparati amministrativi, in una logica di subordinazione acritica e servente; il CNEL, l'accademia, la scienza e le personalità indipendenti sono state coinvolte di rado e comunque sempre con ruoli marginali.

È indispensabile recuperare la coerenza sistematica dell'Irpef, optando per il modello CIT, per il modello DIT o per la *Flat tax*, sia pur con le deroghe e gli aggiustamenti che risulteranno opportuni, ma di certo va superata l'attuale fase di caos, frammentarietà ed irrazionalità dell'Irpef.

I modelli teorici hanno dei pro e dei contro, rispetto ai quali assumono un rilievo fondamentale le opzioni politiche e gli approcci ideologici, ma l'irrazionale normativa attualmente vigente va emendata e ricondotta a razionalità.

Ove non si riesca a realizzare questi interventi nell'ambito nell'Irpef sarà inevitabile recuperare la razionalità e progressività del sistema tributario, mediante il riordino ed il rafforzamento della tassazione sul patrimonio. Del resto, ai fini redistributivi, già oggi il sistema ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), limita fortemente l'accesso al welfare sulla base di indici patrimoniali e non reddituali, consentendo nei fatti un recupero delle esigenze redistributive.

Tuttavia, ed in estrema sintesi, riprendendo le conclusioni della Commissione parlamentare sulla grave crisi dell'Irpef, si deve iniziare a prendere atto che ci si trova ormai di fronte ad una disciplina materialmente incostituzionale⁵³, non tanto, e di certo non solo, per il grave vulnus alla progres-

⁵³ È assolutamente improbabile che la Corte Costituzionale si spinga ad esplicitare cen-

sività, che risulta in qualche modo ancora presente nel sistema (soprattutto considerando la funzione redistributiva del sistema di finanza pubblica nel suo complesso⁵⁴), quanto piuttosto per la diffusa irrazionalità ed incoerenza che ormai permea l'impianto del tributo. E sotto questo profilo, oltre alla solidarietà ed all'eguaglianza, viene in gioco il valore, di per sé significativo del sistema tributario.

Singolarmente considerati regimi di favore, privilegi, tassazioni sostitutive, regimi speciali, agevolazioni, esenzioni, speciali detrazioni e/o deduzioni ecc. possono risultare anche costituzionalmente accettabili, ma sul piano della coerenza sistematica l'attuale stravolgimento dell'Irpef non può essere più ignorato, e si confida quantomeno in un monito da parte della Corte Costituzionale.

Certo è che la crisi dell'Irpef non è più tollerabile, dando corpo – come evidenziato dalla Commissione parlamentare – ad «una delle principali fonti d'incertezza e complessità del nostro sistema tributario, ...alimentando asistematicità e precarietà del quadro complessivo, disuguaglianza, inefficienza, disincentivi al lavoro e ostacoli alla produzione», il tutto aggravato dall'avvento dall'imposizione sostitutiva che «determina un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta».

sure sull'impianto dell'Irpef; sono ben note le tradizionali preoccupazioni e cautele con cui i nostri giudici costituzionali trattano i temi di finanza pubblica e fiscalità (emblematica la notissima sentenza 11 febbraio 2015, n. 10, che pur dovendo riconoscere l'incostituzionalità di una norma impositiva, ha posto stringenti limitazioni agli effetti della decisione). Si può comunque parlare di incostituzionalità materiale, latente nell'ordinamento, come dimostrano i lavori parlamentari della XVIII legislatura.

⁵⁴ Diffuse ed autorevoli le presi di posizione a favore di una connotazione progressiva e redistributiva del sistema di finanza pubblica nel suo complesso ed in particolare della spesa pubblica, piuttosto che del sistema tributario e dell'Irpef, v. fra i tanti: M. BALDINI cit., 4; G. VEGAS cit., 3; N. ROSSI cit., 9; Istituto Bruno Leoni cit., 3; G. MELIS cit., 14; P. LIBERATI cit., 38, il quale evidenzia che nei Paesi OCSE in media circa il 75% della riduzione della disuguaglianza, nel passaggio dai redditi di mercato al reddito disponibile, è riconducibile ai trasferimenti, mentre l'Italia si posiziona a livelli inferiori, risultando ancora accentuata la redistribuzione tributaria. Tuttavia, tale orientamento può essere condivisibile soltanto dal punto di vista redistributivo, in quanto a norma dell'art. 53 Cost., è il sistema tributario a dover essere informato a criteri di progressività; ciò non impedisce che la progressività possa caratterizzare anche la finanza pubblica e la spesa, ma impone una connotazione di massima progressiva del sistema tributario. Al riguardo vedi F. GALLO, *Il tributo quale indispensabile strumento di politiche redistributive*, in *Rass. trib.*, 2021, 289.

PAOLO LIBERATI

*Problemi di equità orizzontale e verticale
nell'imposta personale sul reddito*

ABSTRACT

- ✓ Questo lavoro discute le implicazioni in termini di equità orizzontale e verticale che discendono dall'attuale applicazione dell'Irpef e dagli orientamenti definiti nel recente disegno di legge delega per la revisione del sistema tributario. Si sostiene che la scelta per un sistema duale possa compromettere il rispetto del criterio generale di equità orizzontale nella tassazione dei redditi, e rendere sostanzialmente irrilevante il dibattito intorno al grado di progressività del tributo come realizzazione dell'obiettivo di equità verticale, con implicazioni di lungo periodo sulla sostenibilità di una struttura progressiva.
- ✓ *This paper deals with the implications of the current structure of the personal income tax on both horizontal and vertical equity, as well as with the consequences that will be caused by the adoption of a full dual income tax system, as recently stated in the governmental project of revision of the whole tax system. The main thesis is that by choosing a dual income tax, a general concept of horizontal equity in the field of income taxation may be severely compromised; furthermore, the debate surrounding the appropriate degree of progressivity as a representation of the vertical equity would become irrelevant. Rather, in a dynamic perspective, there is the risk of failing in both the comprehensiveness and the progressivity of income taxation.*

PAROLE CHIAVE

Imposta personale sul reddito, equità orizzontale e verticale, progressività, tassazione duale.

KEY WORDS

Personal income tax, horizontal and vertical equity, progressivity, dual taxation.

PAOLO LIBERATI

*PROBLEMI DI EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE
NELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO*

1. Gli elementi critici dell'imposta personale sul reddito

L'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è parte del sistema tributario delineato negli anni Sessanta dalla Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, ed entrato poi in vigore nella prima metà degli anni Settanta. Il principio ispiratore di tale imposta fu quello della onnicomprensività, il cui fondamento era da rinvenirsi nelle elaborazioni teoriche che si susseguirono tra la fine dell'Ottocento e la fine degli anni Trenta dello scorso secolo¹. Tale principio costituiva, per i riformatori, un obiettivo di particolare importanza, poiché il sistema tributario previgente aveva assunto caratteristiche sostanzialmente opposte, con prevalenza di imposte reali e proporzionali differenziate per categoria di reddito, e con aliquote che, almeno secondo alcuni, erano malamente graduate². Difetti di funzionamento che erano solo parzialmente mitigati dall'applicazione di un'imposta complementare progressiva sul totale dei redditi del contribuente³.

La realizzazione della riforma si presentò però diversa dal progetto. Dall'Irpef furono esclusi da subito gli interessi sui titoli di Stato e su altre attività finanziarie; per i dividendi, la scelta iniziale fu quella di introdurli nella

¹ R.M. HAIG (a cura di), *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York 1921; H.C. SIMONS, *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, Chicago 1938. Il lavoro di Schanz del 1896 è in tedesco e non è stato tradotto in inglese: G. SCHANZ, *Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze*, Finanz-Archiv 13 (1896) 1-87.

² F. FORTE, *La strategia delle riforme*, Etas Kompass, Milano 1968, 218.

³ I passaggi dalla Commissione alla riforma per i vari elementi del sistema tributario sono descritti in B. BISES (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna 2014.

base imponibile dell'Irpef e di lasciar operare un sistema classico di doppia imposizione, successivamente emendato dall'uso opzionale e discontinuo di cedolari secche⁴. In ogni caso, l'introduzione di regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo avrebbe dovuto regolarsi in base al criterio di limitare le deroghe sia al principio di generalità sia alla progressività dell'imposta personale⁵. Un criterio che nel tempo è stato ampiamente disatteso, con conseguenze anche sull'attuale struttura di prelievo. Ma fu proprio il dover rinunciare alla comprensività dell'imposta il fattore che alimentò le maggiori preoccupazioni; una rinuncia i cui effetti Cosciani aveva già segnalato nel 1950, quando affermava che forme estese di progressività avrebbero dovuto essere concepite solo nella misura in cui l'imposta personale avesse incluso l'intero reddito del contribuente⁶.

Lungi dal recuperare la limitatezza della base imponibile e sollecitare l'apertura di una riflessione intorno all'appropriato grado di progressività formale, il trascorrere degli anni ha sortito l'effetto opposto. Il carattere generale dell'imposta, e con esso la sua progressività sostanziale, si è indebolito a causa dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfettari e sostitutivi, tali da generare differenze non solo rispetto alla natura del reddito, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Si tratta di un percorso di indebolimento che non ha conosciuto sosta e che si è manifestato con una certa persistenza in tutte le occasioni di revisione del tributo, nonostante l'elenco dei problemi e delle criticità si sia mantenuto nel tempo pressoché invariato⁷.

⁴ Per una dettagliata ricostruzione storica della normativa sui redditi da capitale, si veda R. RINALDI, *Contributo allo studio dei redditi da capitale*, F. Angeli, Milano 1989, 10-105.

⁵ È quanto emerse dalla Relazione della Commissione Finanze e Tesoro della Camera all'art. 9, I comma, della legge 825/71 di delega al Governo per la riforma tributaria.

⁶ C. COSCIANI, *La riforma tributaria – Analisi critica del sistema tributario italiano*, La Nuova Italia, Firenze 1950.

⁷ Ad esempio, nel 2008, si legge nel *Libro Bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, curato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze 'Ezio Vanoni' e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che la base imponibile dell'Irpef ha subito un processo di erosione progressiva della sua base imponibile, con l'effetto di circoscriverla essenzialmente ai redditi da lavoro dipendente e pensione. Si veda AA.VV., *Libro Bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, Supplemento 1 (2008) 141. Ma già dopo pochi anni dalla sua introduzione, si segnalava che la pressione fiscale tendeva ad aggravare il lavoro dipendente. Si vedano G. FUÀ, E. ROSINI, *Troppe tasse sui redditi*, Laterza, Bari 1984, 84; A. PEDONE, *Ascesa, declino e destino della progressività tributaria – Lectio brevis*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 2018.

Si è così consolidato non solo il principio che fosse realizzabile e lecito l'obiettivo di ottenere trattamenti tributari differenziati per specifiche categorie di reddito, minando il criterio di equità orizzontale; ma anche quello che fosse possibile alterare il rapporto relativo del prelievo tra membri di una stessa collettività in base alla natura del reddito, compromettendo per questa via anche il fondamento dell'equità verticale. Se la progressività del prelievo è infatti intesa come "prezzo" differenziale – e crescente al crescere del reddito – dovuto da ciascun contribuente per il finanziamento di beni e servizi pubblici, la sua limitazione a specifiche fattispecie reddituali ne tradisce la ragion d'essere⁸. Come anche sostenuto di recente, la combinazione di imposte proporzionali su specifiche categorie di reddito, incluse alcune tipologie di lavoro autonomo, e di aliquote progressive elevate sui redditi da lavoro dipendente, già a livelli medio-bassi, appare il risultato di caotiche stratificazioni, tali che l'Irpef si presenta come un'imposta densa di eccezioni alla regola e con un'insana tendenza alla specialità⁹.

Questa caotica distribuzione del carico tributario è poi aggravata dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici, e che risulta trasversale a diverse tipologie di prelievo. Anche in questo caso non si tratta di un tema nuovo; già Vanoni, nel 1950, affermava che quando vi sono categorie di contribuenti i cui redditi vengono accertati in misura molto vicina al vero e altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri diversi, una delle conseguenze più evidenti è la pressione per ottenere dal legislatore esenzioni che aggravano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che lungi dall'attenuare le ingiustizie, sono molto spesso la ragione di un peggioramento sostanziale nella distribuzione del carico tributario¹⁰.

L'esito è quello di un'imposta personale di natura speciale, concentrata

⁸ Al riguardo, sia consentito il rinvio a: P. LIBERATI, *Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* LXXVII 1 (2018) 30-60; P. LIBERATI, *Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano*, *Economia Italiana* 1 (2020) 193-219; P. LIBERATI, *Note per una revisione del sistema tributario*, *Argomenti* 17 (2021) 13-47. Per l'interpretazione della progressività in termini di prezzo differenziato, si veda A. DE VITI DE MARCO, *Principii di economia finanziaria*, Einaudi, Torino 1934.

⁹ D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax*, Il Mulino, Bologna 2016, 8.

¹⁰ E. VANONI, *La perequazione tributaria*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma 1950, p. 8. Sul tema anche C. COSCIANI, *I problemi fondamentali della riforma tributaria – Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria*, Roma 1948; A. PEDONE, *Evasori e tartassati*, Il Mulino Universale Paperbacks, Bologna 1979.

su specifiche tipologie di reddito, a cui si associa un'asimmetrica distribuzione dei contribuenti con appena il 4,5 per cento di essi a dichiarare redditi complessivi superiori a 55 mila euro, e a cui si affianca una regressione dall'onnicomprendività verso sistemi di tipo reale e cedolare per i redditi non da lavoro. Nel tentativo di porre rimedio a tali criticità, il recente disegno di legge delega di revisione del sistema tributario¹¹ prevede l'attuazione di un sistema compiutamente duale, istituzionalizzando per questa via la pratica pluriennale di erosione del perimetro della progressività¹². Per certi versi, come si illustrerà in seguito, il sistema torna all'origine: il tentativo di abbandonare la cedolarizzazione del prelievo di stampo ottocentesco che fu compiuto negli anni Settanta in favore di un moderno sistema onnicomprensivo, seppure per ragioni diverse, appare definitivamente infranto con il ritorno ad imposizioni cedolari in base alla natura del reddito percepito.

2. Il paradigma economico in materia di imposte sui redditi

Per comprendere appieno le criticità dell'Irpef, è opportuno ripercorrere per sommi capi il paradigma economico che ha condotto all'attuale sistema, che potremmo definire di generalità frammentata. L'assetto di un'imposta personale sui redditi dovrebbe contemperare almeno quattro obiettivi, tra loro non del tutto compatibili, che compongono un quadrilemma¹³. In primo luogo, va definito un obiettivo di progressività (*P*), che dovrà tenere conto sia dell'esigenza di differenziare il contributo richiesto a soggetti diversi per la copertura del costo di beni e servizi pubblici, sia dell'opportunità di correggere la disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Poiché le strutture possibili di progressività formale sono infinite, la scelta in merito non può prescindere dalle caratteristiche economiche, sociali e politiche di una data comunità e dai meccanismi che determinano i processi di decisione collettiva¹⁴. Così, ciò che si osserva, nel tempo e tra paesi, non è

¹¹ Ci si riferisce al disegno di legge per la delega al Governo per la riforma fiscale, AC 3343.

¹² Gli ultimi sviluppi in materia di legge delega fanno emergere alcuni ostacoli anche in relazione alla compiutezza del sistema duale.

¹³ Il riferimento è a S. GANGHOF, *Global Markets, National Tax Systems, and Domestic Politics: Rebalancing Efficiency and Equity in Open States' Income Taxation*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 01/9 2001.

¹⁴ Si veda, per tutti, De Viti De Marco, *op. cit.*, 144, dove si afferma che «la possibilità di pagare prezzi diversi, per le stesse unità di beni pubblici, è la prima condizione dell'im-

l'applicazione di una prestabilita e uniforme struttura della progressività, ma formulazioni diverse.

Un secondo obiettivo è quello della onnicomprensività (*C*), che ha costituito il criterio ispiratore della riforma degli anni Settanta. In generale, si ritiene che un'imposta personale, se progressiva, funzioni tanto meglio quanto più la sua base imponibile includa ogni tipologia di reddito. Ne segue che la ragione del prelievo non sia da ricercarsi nella natura del reddito (al netto dei principi di discriminazione qualitativa interni allo schema onnicomprensivo), ma nella posizione reddituale complessiva del contribuente, ciò che rende pienamente operante e coerente il carattere di personalità dell'imposta.

Un terzo obiettivo è quello di simmetria (*S*), cioè la necessità che l'imposta non discrimini tra diversi redditi da capitale; potendosi invece ammettere differenze con il trattamento fiscale dei redditi da lavoro. La logica risiede nell'opportunità di non distorcere fiscalmente le scelte di allocazione del capitale sulla base del trattamento fiscale, ma lasciare che esse siano guidate dal differenziale dei rendimenti lordi da imposta.

Infine, un quarto obiettivo è rappresentato dalla competitività (*E*); in questo caso si valuta l'opportunità che i redditi da capitale all'interno di un paese siano tassati a livelli analoghi a quelli applicati da altri paesi potenzialmente in concorrenza per il posizionamento delle basi imponibili. Tale obiettivo si rivolge principalmente al trattamento fiscale dei redditi derivanti dal capitale finanziario, per i quali è ragionevole assumere un certo grado di mobilità.

I quattro obiettivi, singolarmente accettabili, non possono essere contemporaneamente raggiunti. Ciò si deve principalmente all'accresciuto ruolo dell'integrazione economica e della mobilità dei capitali; entrambe spingono verso una minore tassazione delle basi imponibili mobili (come appunto il capitale finanziario), da compensare – per esigenze di gettito – con aliquote più elevate sulle basi imponibili meno mobili (come il lavoro, almeno quello non specializzato)¹⁵.

Per cogliere l'importanza di questo fattore, si consideri il caso polare di

posta progressiva». Anche se poi, sostiene l'Autore, la scelta della forma specifica della progressività rimane un fatto politico.

¹⁵ Il modello di riferimento, di stampo efficientistico, è quello della *Dual Income Tax*. Al riguardo, si veda P.B. SØRENSEN, *Dual Income Taxes: A Nordic Tax System*, in I. CLASU, N. GEMMELL, M. HARDING, D. WHITE (a cura di), *Tax Reform in Open Economies*, Edward Elgar, Cheltenham 2010, cap. 5. Il principio efficientistico che sia meno distorsivo tassare be-

economia chiusa. In questa ipotesi – nella quale l’obiettivo di competitività per definizione non rileva – gli obiettivi P , C , S potrebbero essere soddisfatti contemporaneamente. Si potrebbe dunque avere un elevato grado di progressività con un’imposta onnicomprensiva che, per definizione, soddisfa il requisito di simmetria nella tassazione dei redditi da capitale, dato che un’unica scala di aliquote sarebbe applicabile a tutti i redditi.

Tale assetto, tuttavia, muta in economia aperta, in presenza di un’estesa liberalizzazione dei movimenti di capitale. In tale contesto, è necessario operare una scelta tra i diversi obiettivi, che dipenderà da quale tra essi si voglia o si debba privilegiare, anche in ragione di vincoli esterni. È fuor di dubbio, in ogni caso, che il favore accordato ad uno o più di essi implicherà, in una certa misura, il sacrificio di uno o più degli altri obiettivi; un bilanciamento che sostanzia l’esistenza del quadrilemma¹⁶.

Al riguardo, si consideri inizialmente il modo in cui un modello onnicomprensivo si possa confrontare con i diversi obiettivi. In questo caso, poiché si richiede che tutti i redditi siano tassati allo stesso modo, il raggiungimento dell’obiettivo E appare generalmente precluso; in economia aperta, a meno di una generale adozione di strutture onnicomprensive, è naturale attendersi che le aliquote sui redditi da capitale applicate in paesi diversi siano differenziate verso il basso, nel tentativo di attivare meccanismi di concorrenza fiscale. L’applicazione di un modello onnicomprensivo in economia aperta non è dunque senza costi; dato che il capitale finanziario può muoversi, almeno una parte di esso si sottrarrà all’imposizione progressiva nazionale, per cogliere le opportunità di regimi fiscali più favorevoli. Ne consegue come, in economia aperta, onnicomprensività con elevata progressività formale e competitività siano di fatto obiettivi incompatibili.

L’unico modo per rendere compatibili i due obiettivi C ed E è quello di prevedere che l’onniciomprensività sia realizzata con un grado di progressività formale più moderato, in modo che la differenza tra l’aliquota marginale massima della struttura progressiva non si discosti troppo dalle aliquote applicate ai redditi da capitale in altri paesi, o alle aliquote delle imposte sostitutive già applicate agli stessi redditi all’interno del paese. In

ni, servizi e redditi con minore elasticità costituisce un elemento distintivo della teoria della tassazione ottimale.

¹⁶ Si veda S. GANGHOF, *op. cit.*, 16-25, dove, con riferimento al periodo 1985-2001, si dimostra come alcuni paesi (Nuova Zelanda, Australia, Danimarca, Norvegia, Finlandia, Svezia e Germania) abbiano realizzato scelte diverse in relazione agli obiettivi da sacrificare.

questo caso, si dovrebbe accettare un certo sacrificio di P , a fronte del quale però si consentirebbe il recupero di C e di E . Il recupero di C , poi, garantirebbe il rispetto del principio di simmetria (S) nella tassazione dei redditi da capitale.

Se invece si scegliesse la strada di mantenere progressività formali più accentuate (quindi con elevate aliquote marginali massime), la struttura di un'imposta personale progressiva non potrà spingersi senza costi oltre un modello di semi-comprendività, in cui l'obiettivo E si raggiunge con l'applicazione di regimi differenziati sui redditi da capitale finanziario, la cui esclusione dalla progressività indurrebbe un parziale sacrificio di C . In questo modo, l'obiettivo P potrebbe essere soddisfatto anche con un'elevata progressività, ma limitatamente alle basi imponibili non mobili; tuttavia, se i redditi che derivano da capitali immobiliari fossero inclusi nella struttura progressiva, l'obiettivo di simmetria risulterebbe violato. D'altra parte, sarebbe minimizzata la violazione del criterio di equità orizzontale, dato che solo ai redditi da capitale mobiliare sarebbe applicato un trattamento tributario più favorevole, con l'ulteriore possibilità di realizzare una discriminazione interna ad essi in relazione al grado di mobilità degli stessi, presumibilmente non omogeneo.

Si consideri ora il rapporto tra obiettivi e sistema duale. In questo schema, i redditi da lavoro confluiscono in un regime progressivo e quelli da capitale in un regime proporzionale. In questo caso, il quadrilemma si risolve a favore degli obiettivi E e S , mentre si compromette in maniera sostanziale l'obiettivo C . Inoltre, e ciò costituisce l'aspetto meno visibile di questa scelta, anche se sui redditi da lavoro si potrà applicare una progressività elevata, essa insisterà su una base imponibile ristretta in termini di tipologie di reddito; per certi versi, dunque, anche l'obiettivo di progressività appare significativamente compromesso, e con esso il fondamento del criterio di equità verticale. In questo caso, la progressività sui redditi da lavoro, in un sistema duale, perde il connotato di fattore di equilibrio nella distribuzione del carico tributario e nel finanziamento della spesa pubblica. Si tornerà sul punto nel quarto paragrafo.

3. Problemi di equità orizzontale

Per quanto sopra descritto, l'accettazione di un sistema duale comporta rilevanti conseguenze sul principio di equità orizzontale comunemente inteso. A parziale giustificazione di questa scelta, tuttavia, va considerato che la logica del sistema duale ha numerosi punti di contatto con l'attuale

assetto dell'imposta personale, in ragione del fatto che, come sopra rilevato, redditi teoricamente soggetti ad Irpef sono stati nel tempo sottratti alla progressività e tassati con forme sostitutive. L'adesione ad un sistema duale, dunque, non va vista come rigetto di un'Irpef onnicomprensiva; al contrario, l'attuale imposta personale è già significativamente distante da un'imposta generale sui redditi. Sotto questo profilo, quindi, la scelta di un modello duale si troverebbe ad accomodare e razionalizzare una tendenza che si era già manifestata subito dopo l'entrata in vigore della riforma, con l'obiettivo di evitare che la sottrazione alla progressività avvenga in maniera sordinata e occasionale, come accaduto fino a tempi molto recenti.

Tuttavia, nel dirigersi verso un modello duale, al sistema tributario si impone un passaggio di natura istituzionale e sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Poiché è ragionevole presumere che si tratti di un percorso non reversibile nell'immediato futuro, diviene opportuna una discussione delle conseguenze della sua applicazione in termini di equità orizzontale per almeno due ragioni. La prima, perché tale obiettivo dovrebbe costituire l'asse portante di qualsiasi sistema di imposizione sui redditi, a prescindere dalle specifiche modalità applicative; la seconda, perché dalla percezione di equità del prelievo discende direttamente la sua sopportabilità sociale.

Al riguardo, è fuor di dubbio che i modelli duale e onnicomprensivo abbiano implicazioni assai diverse per l'equità orizzontale. Il fatto che in un sistema duale redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, siano tassati con aliquote diverse costituisce un esito inevitabile, portatore di per sé di un sostanziale indebolimento del principio generale di equità, se questo si intende come uguale trattamento di individui con uguale reddito complessivo. Tale indebolimento è sostenuto da due ulteriori elementi. In primo luogo, gli attuali sistemi di tassazione duale, per le ragioni sopra illustrate, prevedono l'applicazione di aliquote inferiori sui redditi da capitale e più elevate sui redditi da lavoro, in particolare su quelli da lavoro dipendente, per questa via attuando una discriminazione qualitativa di direzione almeno in parte opposta a quella generalmente auspicata¹⁷.

In secondo luogo, trattandosi generalmente di imposte reali, i sistemi

¹⁷ Una non recente ricognizione delle ragioni per una discriminazione fiscale si trova in C. BRASCA, *La discriminazione fiscale a favore dei redditi da lavoro*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, 63.4 (1955) 322-340. Ciò che appare assente nell'attuale riflessione sul siste-

duali erodono il carattere di personalità dell'imposta, contribuendo a ridurre, anche per questa via, il perimetro applicativo del concetto di equità orizzontale, la cui realizzazione, nel caso specifico, consiste nel fatto che uguali redditi *della stessa natura* (e non uguali redditi *tout court*) paghino la stessa imposta. Si tratta, in definitiva, della conseguenza di un principio di tassazione che risponde a criteri efficientistici, e non equitativi, dato che in un sistema duale non è più rilevante la ricostruzione del reddito in capo al contribuente, ma piuttosto la natura del reddito percepito, il che pone dubbi generali anche sulla forza del concetto di capacità contributiva, intesa come capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica¹⁸.

Da ciò discende un sostanziale svuotamento del concetto di progressività e dell'opportunità che essa sia mantenuta in capo ai soli redditi da lavoro dipendente e da pensione, ammettendosi per una parte dei redditi da lavoro autonomo un regime tributario non progressivo. Sotto questo profilo, in effetti, la progressività assume carattere illusorio, piuttosto che fornire un saldo ancoraggio teorico alla conservazione del principio di equità. Indizio di questa debolezza del sistema duale si rinviene anche nella frequente richiesta di contributi straordinari di solidarietà, a conferma di un assetto tributario non in grado di esercitare adeguatamente il suo ruolo in condizioni ordinarie di funzionamento.

Per altri versi, l'istituzionalizzazione di un sistema duale potrebbe persino esasperare il ruolo della tassazione dei redditi come strumento di *distributional politics*. La frammentazione della tassazione per categorie di reddito, infatti, rende in generale più agevole – di quanto non lo sia stata già – l'azione di diversi gruppi di pressione, dato che la loro azione può concentrarsi su specifici segmenti reddituali senza intaccare l'intero sistema tributario.¹⁹ Sotto questo profilo, si procede quindi in direzione opposta rispetto a chi avvertiva, in passato, che solo la generalità del prelievo sa-

ma duale è invece una base logica, non riconducibile al vincolo di competitività, per l'applicazione di imposte progressive sul reddito da lavoro e proporzionali sui redditi da capitale.

¹⁸ Non è un caso che, in passato, ai sistemi di tassazione reali e proporzionali ci si riferiva spesso come sistemi di tassazione disgiunta di cose. Si veda MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, V Finanza, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946, 201.

¹⁹ È di qualche insegnamento, nell'ambito dell'attuazione del disegno di legge delega sulla revisione del sistema tributario (AC 3343), il fatto che il principio di simmetria nella tassazione dei redditi da capitale sia difficilmente realizzabile persino nel contesto delle imposte sostitutive applicate a tali redditi.

rebbe in grado di salvaguardare la progressività nel suo ruolo essenziale di finanziamento della spesa pubblica, e di eliminare indesiderabili e continue sollecitazioni all'attività concorrenziale di gruppi di pressione per mantenere o assicurarsi trattamenti preferenziali²⁰.

A rendere ancora più incerto l'effetto del passaggio al sistema duale sarebbe poi l'assenza di un equilibrio interno tra le due parti del sistema, quella proporzionale reale e quella personale progressiva, anche – e soprattutto – in relazione al contributo al finanziamento della spesa pubblica che da ciascun reddito deve necessariamente derivare. Posta in altri termini, l'adozione del modello duale renderebbe opportuna una modalità di raccordo tra il livello della tassazione proporzionale ammessa per alcune tipologie di reddito e la persistenza della progressività su altre tipologie reddituali, proprio in relazione al continuo e costante equilibrio che si dovrebbe mantenere tra le due parti del sistema.

Come peraltro sostenuto in passato²¹, non è soltanto l'altezza assoluta dell'imposta a determinare la stabilità di un sistema tributario, ma anche l'altezza relativa dei prelievi. Da un lato, il concetto di "giusta" altezza assoluta dell'imposta rimanda al confronto di natura aggregata tra il costo ad essa associato (la rinuncia al godimento dei beni privati) e il valore di scopo determinato dal valore dei beni e servizi pubblici delle risorse sottratte. Dall'altro, l'altezza relativa dell'imposta rappresenta la necessaria proporzione che pure deve sussistere tra l'imposta pagata da un individuo rispetto a quella pagata dagli altri; per evitare che una percezione squilibrata di tale proporzione possa indurre reazioni rivolte a frammentare la generalità del tributo²². La questione non è secondaria, se si tiene conto del fatto che la sottrazione al prelievo da parte di alcuni implica che il prelievo subito da altri debba variare per garantire un dato livello di spesa pubblica.

Le precedenti osservazioni suggeriscono che l'adozione di un sistema duale possa determinare alcuni ridimensionamenti dell'intera struttura del prelievo sui redditi. Il primo è costituito da una trasformazione del ruolo

²⁰ Si vedano: J.M. BUCHANAN, *How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve "public interest" can survive and prosper?*, in *Constitutional Political Economy*, 4.1 (1993) 1-6; S. STEVE, *Politica tributaria e politica della spesa pubblica*, in *Tributi* 23 (1967) 3-19.

²¹ E. SAX, *Principi teoretici di economia di Stato*, Biblioteca dell'Economista, V Serie, Volume XV, prima versione italiana, Torino 1920.

²² Sul tema, si veda ampiamente F. SPINEDI, E. SAX, *La teoria della valutazione dell'imposta*, *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, Serie Quarta, 65.39 (1924) 275-312.

dell'Irpef in imposta sui redditi da lavoro dipendente e da pensione; il che, in una fase storica in cui il peso di tali redditi sul Pil tende a decrescere²³, pone in discussione il carattere di generalità dell'Irpef in modo talmente rilevante da poterne suggerire anche una variazione della sua denominazione. Il secondo consiste in una riduzione del grado di personalità del prelievo sui redditi, dato che a molti redditi si applicherebbero forme di imposizione reale. Il terzo è ascrivibile a una possibile riduzione di capacità redistributiva in ragione del limitato spazio di manovra di cui disporrebbe la progressività del tributo. L'attuale direzione di segmentazione della tassazione dei redditi appare in effetti discutibile qualora si consideri che in capo alla maggioranza dei contribuenti, attualmente, si sommano redditi di diversa natura con maggiore frequenza rispetto al passato²⁴.

4. Ha senso discutere ancora di equità verticale?

Come risultato del frazionamento del criterio di equità orizzontale che discende dall'applicazione del sistema duale, la progressività è destinata ad assumere un ruolo diverso rispetto al passato. Infatti, mentre un'elevata progressività formale, finora, poteva comunque ancorarsi concettualmente al sottostante principio della onnicomprensività – anche se denso di eccezioni – l'adozione di un sistema duale richiede che quella stessa progressività formale solo su alcune tipologie di reddito trovi una giustificazione sistemica autonoma e permanente.

Il previsto spostamento verso il duale, invece, non sembra mettere in discussione il grado di progressività formale che si eredita dal vecchio sistema; piuttosto l'esistente, con minimi aggiustamenti, si trasforma in progressività residuale sui redditi che non possono sottrarvisi, con carattere astratto e inerziale, contribuendo a deformare l'intero assetto della tassazione sui red-

²³ Ad esempio, R. CANELLI, R. REALFONZO, *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, Economia e Politica (2018) 1-8.

²⁴ Con riferimento alle dichiarazioni dei redditi per l'anno di imposta 2019, risultano circa 1,16 milioni di contribuenti che possiedono reddito da lavoro dipendente per i quali tale reddito non è prevalente e circa 1 milione di pensionati nella stessa condizione. Il dato più rilevante riguarda però i redditi da capitale immobiliare che risultano posseduti da circa 19,5 milioni di contribuenti, ma solo per 1,6 milioni tale reddito è indicato come prevalente. A causa della non inclusione in dichiarazione, non è possibile effettuare tale confronto per i redditi da capitale finanziario, ma è ragionevole desumere che la situazione possa essere analoga.

diti,²⁵ e a indebolirne la tollerabilità sociale, soprattutto se la progressività non sia modulata secondo qualche accettabile rapporto tra l'aliquota dei prelievi sostitutivi e l'aliquota marginale massima dell'Irpef²⁶. In ragione dei diversi obiettivi che il prelievo sui redditi dovrebbe contemperare, la ripresa di un modello onnicomprensivo potrebbe essere garantita solo accettando un profilo di progressività più morbido, non necessariamente nella forma di *flat tax*, ma con aliquote marginali moderatamente crescenti, e un'aliquota marginale massima inferiore all'attuale. E ciò nonostante il fatto che una *flat tax* (quindi progressività per deduzione o detrazione) sui redditi da lavoro appaia in una certa misura persino più coerente con la logica del sistema proporzionale e reale del sistema duale. Vale ancora, al riguardo, l'idea che ove l'attuazione di un'imposta progressiva si dimostri molto difettosa, anche per ragioni legate all'estensione della base imponibile, sia preferibile attenuare fortemente la progressività, per scegliere forme di imposizione più semplici o realizzare una più marcata redistribuzione attraverso l'uso della spesa pubblica²⁷.

In presenza di vincoli che impediscano di conciliare onnicomprensività e progressività nel modo desiderato, questa soluzione avrebbe il pregio di spalmarne l'impatto su tutti i redditi (inclusi quelli da lavoro), piuttosto che privilegiare solo le tipologie di reddito in grado di minacciare opzioni di uscita dalla progressività e dal sistema tributario in generale, e penalizzare, invece, quelli che non sono in grado di esercitare tale opzione. Diversamente, il principio di coazione attraverso il quale si legittima l'azione di prelievo dello Stato muterebbe il suo carattere generale, per divenire invece selettivo nella sua realizzazione pratica.

A ciò si aggiunga che se dovessero perpetuarsi comportamenti rilevanti di evasione ed elusione del prelievo sui redditi, il confine stretto della progressività tenderà ad aggravare la tensione tra coloro che alla progressività sono soggetti e coloro che se ne possono sottrarre²⁸. L'argomento assume particolare rilevanza, poiché una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, non si può più confidare su di essa né per realizzare un'adeguata azione redistributiva, né per definire, attraverso essa, una co-

²⁵ Sul punto R.A. MUSGRAVE, *Progressive Taxation, Equity, and Tax Design*, in J. SLEMROD (a cura di), *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, 341-356.

²⁶ Sul punto si veda anche D. STEVANATO, *op. cit.*, 115.

²⁷ Si veda COMMISSIONE PER LO STUDIO DELLA RIFORMA TRIBUTARIA, 1963, 13-14.

²⁸ Si tratta di un tema ampiamente trattato in tempi non recenti da A. PEDONE, *op. cit.*

erente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, si dovrebbe valutare l'opportunità di sollevare l'Irpef dal perseguire obiettivi prevalentemente redistributivi. Da un lato, non si debbono nutrire illusioni sul fatto che la distribuzione dei redditi possa essere radicalmente modificata con il sistema tributario²⁹; dall'altro, sarebbe necessario spostare l'enfasi sul livello e sulla composizione della spesa pubblica. In questa direzione, importanti effetti progressivi di sistema potrebbero essere raggiunti anche a fronte di una progressività tributaria più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

²⁹ A. PEDONE, *Limiti dell'azione redistributiva affidata a correttivi di natura tributaria*, in B. DE FINETTI (a cura di), *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, F. Angeli, Milano 1973, 133-148.

GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI *Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale*

ABSTRACT

È almeno dal 1995 che in diverse sedi internazionali (ONU, OCSE, UE, FMI) si affronta il tema della tassazione di genere, ovvero del diverso impatto sostanziale delle misure fiscali, anche formalmente neutre, sul genere maschile e su quello femminile, in relazione alle diverse caratteristiche economiche, sociali, fisiche dei generi. In Italia il tema è stato finora poco se non per nulla trattato, ed anche il primo passo per la sua valutazione economica, il bilancio statale di genere, è ancora in fase sperimentale. Uno dei temi cruciali nel nostro Paese è quello dell'inserimento e della permanenza delle donne nel mondo del lavoro: questo contributo intende analizzare, sulla base dei risultati degli studi internazionali sulla tassazione di genere e alla luce delle tematiche interne sulla imposizione del reddito in ambito familiare, le misure previste dal d.d.l. delega per la riforma fiscale in materia di tassazione IRPEF del secondo percettore di reddito. Alcune brevi considerazioni verranno inoltre svolte, sempre nell'ottica di genere, su ulteriori misure previste dal d.d.l. delega, in materia di imposizione duale, IVA e accise.

- ✓ *At least since 1995, the issue of gender taxation has been addressed in several international fora (UN, OECD, EU, IMF), i.e. the different substantial impact of tax measures, even formally neutral, on the male and female gender, in relation to the different economic, social and physical characteristics of the genders. In Italy the topic has so far been very little examined, and even the first step in its economic evaluation, the state gender budget, is still in an experimental phase. One of the crucial issues in our country is the insertion and permanence of women into the world of work: this contribution analyses, on the basis of the results of international studies on gender taxation and in the light of internal issues on the taxation of family income, the measures provided for by the enabling law for the tax reform of personal income taxation. Some brief considerations will also be made, always with a gender perspective, on further measures provided for by the enabling law in the matter of dual taxation, VAT and excise duties.*

PAROLE CHIAVE

Tassazione di genere, mondo del lavoro, riforma fiscale, capacità contributiva, tassazione individuale, tassazione familiare.

KEY WORDS

Gender taxation, world of work, tax reform, fiscal capacity, individual taxation, family taxation.

GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI * **

*TASSAZIONE DI GENERE, LAVORO FEMMINILE
E DELEGA FISCALE*

1. Il tema

La mitigazione delle diseguaglianze di genere è una delle priorità trasversali del PNRR. La formulazione delle misure del Piano ha tenuto conto dell'impatto su diversi indicatori-chiave, primo tra tutti quello della partecipazione femminile al mondo del lavoro¹.

Nello stesso anno di varo del PNRR ha visto la luce il disegno di legge delega per la riforma fiscale (AC n. 3343): un testo non privo di respiro, il cui ambito riformatore spazia dalle imposte sul reddito, delle quali si prevede una incisiva modifica, all'IVA, alle accise.

Di qui lo spunto iniziale di questo contributo, che mira a mettere in luce le (numerose) interrelazioni tra le misure previste dalla delega, e soprattutto quelle relative alla tassazione del lavoro e della famiglia, ed un tema molto studiato dalle istituzioni internazionali ma che ha finora trovato assai poco spazio di riflessione nel nostro Paese, cioè quello della c.d. "tassazione di genere".

Il tema delle discriminazioni di genere è amplissimo, e può apparire senz'altro riduttivo esaminarlo, in ambito economico, solo dal punto di vista fiscale. Ed in effetti, il dato di partenza non può che essere quello econo-

* L'articolo è frutto del lavoro congiunto degli autori. Si intendono tuttavia esclusivamente riferibili a Giuseppe Marini i par.fi 7, 9, 10, 11, 12 e a Livia Salvini i par.fi 1, 2, 3, 4, 5, 6.

** Lo scritto, destinato a questi Studi, è stato pubblicato su *Rassegna Tributaria*, n. 1/2022aggiungere punto finale

¹ Si vedano sul tema gli atti del Seminario organizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato in https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/2021/Seminario_Il_Piano_Nazionale_di_Ripresa_e_Resilienza_e_le_diseguaglianze_di_genero/

mico generale, che evidenzia – tra l’altro – rilevanti *gap* di genere nel tasso di occupazione e nel livello delle retribuzioni, a parità di mansioni², che si riflettono anche sul versante pensionistico. Ovviamente il *gap* si manifesta a danno del genere femminile.

Proprio partendo dal presupposto che il genere femminile è – in media – economicamente sfavorito, in sé considerato nonché nell’ambito familiare rispetto al *partner* maschile, e tenendo presenti le diverse esigenze anche fisiche³ ed il diverso stile di vita tra uomini e donne, un’ampia serie di studi ed indagini, specie in campo internazionale, ha evidenziato che anche il sistema fiscale può essere fonte di discriminazioni in danno del genere femminile, indicando i possibili correttivi.

Può trattarsi sia di discriminazioni di genere⁴ esplicite, sia di discriminazioni implicite. Le prime hanno una genesi *interna* al sistema tributario e si verificano quando alcune misure fiscali di favore sono espressamente riservate al genere maschile, ovvero misure di sfavore sono espressamen-

² Rispetto alla enorme mole di dati e contributi che evidenziano questa situazione, si può citare il recentissimo Rapporto 2022 di AlmaLaurea “*Laureate e laureati: scelte, esperienze e realizzazioni professionali*”, dove si evidenzia che le donne accedono all’università con migliori voti di diploma, si laureano prima e con esiti più brillanti, ma poi sono sfavorite sia in termini di tassi occupazionali (tendenza aumentata in periodo COVID), che di mansioni svolte, che di livello retributivo (a cinque anni dalla laurea, gli uomini percepiscono in media circa il 20% in più). Si veda anche, in una prospettiva globale, il *working paper* su *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality* del Fondo Monetario Internazionale del febbraio 2022, esaminato nel par. 6.

³ È a tutti noto il caso della c.d. *tampon tax*, cioè dell’assoggettamento ad aliquota IVA ordinaria del 22% dei prodotti destinati alla protezione dell’igiene femminile. Solo molto di recente tale discriminazione rispetto ad altri beni e servizi di prima necessità, soggetti ad aliquota ridotta, è stata eliminata. Dapprima, il d.l. n. 124/2019, art. 32-ter, ha ridotto al 5% l’aliquota IVA per i soli prodotti igienici compostabili e, successivamente, la l. n. 234/2021, art. 1, comma 13, ha ridotto al 10% l’aliquota anche per quelli non compostabili.

⁴ Affrontare il tema della discriminazione “di genere” richiede una necessaria premessa, e cioè se tale tema vada considerato con riferimento alla discriminazione tra genere femminile e genere maschile, ovvero (anche) con riferimento ad altri generi. Poiché il tema, anche negli studi più recenti, è stato sempre trattato nell’ambito del classico “binario di genere” donna-uomo, ci si atterrà qui a tale impostazione. Non vi è dubbio, peraltro, che nell’esaminare – come si farà oltre – la discriminazione e i suoi possibili correttivi nell’ottica costituzionale della parità di trattamento possa venire in considerazione il fatto che misure adottate a favore del genere femminile possano rivelarsi a loro volta discriminatorie rispetto ad altri generi non considerati nell’ottica binaria, anch’essi svantaggiati; o il fatto che, al contrario, misure adottate a favore di soggetti economicamente svantaggiati possano ridondare a favore anche di soggetti di genere diverso da quello femminile (tra cui ovviamente quello maschile).

te dirette al genere femminile. Discriminazioni di questa natura non sembrerebbero essere presenti negli ordinamenti UE, e difatti – come si vedrà – l’UE non ne tratta. Al contrario, numerose misure di questo genere vengono annoverate su scala globale, specie nei Paesi il cui ordinamento non riconosce pienamente i diritti del genere femminile⁵. Le discriminazioni implicite hanno invece cause genetiche *esterne* al sistema fiscale e sono quelle maggiormente ricorrenti nelle economie sviluppate e maggiormente studiate, in quanto derivano dall’applicazione di regole fiscali uguali per tutti i contribuenti ma che, in ragione delle peculiarità economiche, sociali, fisiche del genere femminile finiscono per attuare una discriminazione sostanziale non tenendone adeguato conto.

Lo scopo di questo contributo è dapprima quello di illustrare lo “stato dell’arte”, sulla base di studi che hanno affrontato il tema della discriminazione di genere nei sistemi fiscali⁶, di cui alcuni recentissimi, e, in secondo luogo, di commentare il disegno di legge delega per la riforma fiscale negli aspetti che possono riguardare la tassazione di genere⁷.

2. La Dichiarazione di Pechino

La Dichiarazione finale ed il relativo Piano di Azione della Quarta Conferenza Mondiale ONU sulle Donne, tenutasi a Pechino nel settembre 1995, già segnalava ai Governi la necessità di analizzare le politiche ed i programmi in materia economica, compreso l’ambito fiscale, al fine di individuare il loro impatto sulla povertà e la discriminazione, con particolare riguardo a quella femminile, con l’obiettivo di una più equa redistribuzio-

⁵ V. il *working paper* del Fondo Monetario Internazionale esaminato nel par. 6. In questo documento si evidenzia peraltro come alcuni Paesi europei adottino misure espresse di discriminazione *positiva* del genere femminile.

⁶ In Italia il tema è ancora relativamente poco noto e studiato. Tra i contributi economico-giuridici sul tema si possono menzionare i lavori di A. ALESINA e A. ICHINO che saranno analizzati nel par. 7, nonché R. PALOMBA, *Gender tax: tra criticità e alternative*, 2021, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gender-tax-tra-criticita-e-alternative>.

⁷ È il caso di precisare subito che tutti gli studi evidenziano che i correttivi alla discriminazione di genere non debbono e non possono essere individuati solo all’interno del sistema fiscale. Al contrario, viene per esempio caldeggiata la sostituzione di misure fiscali di favore per la famiglia con la spesa sociale, che consente interventi più mirati. Così come il *gap* negativo del genere femminile nell’intraprendere attività strutturate – che come si vedrà si traduce nella minore fruibilità di regimi fiscali più favorevoli – può essere corretto mediante incentivi per l’imprenditoria femminile, come accade in Italia.

ne della ricchezza. Sottolineava, al riguardo, come l'insufficiente attenzione all'analisi di genere comporti spesso che da un lato gli apporti, e dall'altro le specifiche esigenze del genere femminile restino troppo spesso ignorati (anche) nei sistemi di tassazione e di *welfare* e raccomandava tra l'altro la redazione di bilanci pubblici di genere.

A fronte di Paesi come l'Australia, che fin dal 1984 redige un bilancio statale di genere, in Italia, dopo numerose iniziative assunte in sede UE, si è ancora ad un livello sperimentale⁸. Non vi è dubbio che, come sottolineato non solo dalla Conferenza ONU in esame, ma da tutte le istituzioni che si sono occupate e si occupano del tema della discriminazione di genere (non solo fiscale) nelle politiche economiche pubbliche, un primo determinante passo per rimuovere o attenuare tali discriminazioni consiste nello studiare nella prospettiva di genere l'impatto di tali politiche.

3. Il *discussion paper* su *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries*, dell'ONU (UN Women)

L'ONU ha pubblicato nell'aprile 2018 un *discussion paper* che, dopo più di venti anni dalla Dichiarazione di Pechino, riprende e sviluppa molti di quei temi, con specifico riguardo alle politiche fiscali dei Paesi membri. Come si rileverà, a sua volta poco dopo il Parlamento UE farà proprie molte delle considerazioni e proposte contenute in questo *paper*.

Tra i molti temi sollevati⁹, va menzionato quello della tendenza di diversi Paesi a ridurre il peso delle imposte sul reddito, sia sulle persone fisiche che sulle società, anche mediante l'adozione di sistemi di tassazione scarsamente progressivi. Si tratta di una tendenza che sotto diversi profili manifesta effetti discriminatori di genere, e principalmente per la corrispondente necessità di incrementare il peso delle imposte sul consumo, imposte che – dato il loro effetto regressivo – gravano maggiormente sulle donne in quanto soggetti titolari in media di redditi più bassi rispetto agli uomini, nonché per la conseguente riduzione delle risorse statali da impiegare in programmi di *welfare* e di incentivi specifici a sostegno delle persone economicamente

⁸ Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/.

⁹ Alcuni temi sollevati dall'ONU non sono riferibili ai Paesi europei, quale soprattutto quello delle discriminazioni legate alla situazione di minorità giuridica delle donne in alcuni ordinamenti.

svantaggiate, tra le quali si annoverano in misura maggiore le donne. Inoltre, con particolare riguardo all'imposta sul reddito delle società, la sua minore incidenza in termini di aliquota rispetto all'imposta sul reddito delle persone fisiche ha effetti discriminatori dovuti alla minore propensione delle donne, quali soggetti più spesso titolari di micro imprese individuali, a dotarsi per l'esercizio dell'attività di strutture societarie.

Ed ancora, si sottolinea la inopportunità di avvalersi di deduzioni e detrazioni dalle imposte sul reddito per i carichi familiari, per i servizi sanitari e di cura, ecc., dato il fenomeno dell'incapienza che si verifica per i percettori di reddito molto bassi, di cui la maggior parte di genere femminile, ed ancora più in generale si sottolinea come le *tax expenditures* di carattere sociale dovrebbero essere sostituite da più mirati programmi di spesa.

In conclusione, dovrebbe essere privilegiato un sistema progressivo di tassazione¹⁰ che possa adeguatamente sostenere la spesa sociale, incrementando il peso delle imposte sul reddito individuale e societario nonché delle imposte patrimoniali, sugli scambi e sulla produzione e ricorrendo solo ove necessario ad imposte sui consumi; dovrebbe altresì essere adottato un sistema di *no tax area* o equivalente a tutela dei bassi redditi. A tal fine, tutti i Paesi dovrebbero raccogliere ed analizzare dati socio-economici, fiscali e di spesa pubblica disaggregati per analizzare l'impatto di genere attraverso programmi di micro simulazione che tengano specificamente conto delle diverse situazioni economiche e patrimoniali di partenza.

4. La Relazione sulla parità di genere e le politiche fiscali dell'UE del Parlamento europeo

La Relazione, pubblicata il 29 novembre 2018, affronta il tema in modo molto ampio, osservando l'impatto economico e sociale delle politiche fi-

¹⁰ In un *discussion paper* del 2020 su *Tax-Benefit System and the Gender Gap in Income*, l'IZA – Institute of Labor Economics analizza gli effetti dei sistemi fiscali di diversi Paesi (tra i quali non è presente l'Italia) sulla redistribuzione dei redditi al fine di valutare il relativo impatto sul *gender gap*, a seconda della progressività del sistema. Lo studio conferma che la progressività del sistema fiscale tende a ridurre il divario di genere derivante dalla minore occupazione e dal più basso livello dei salari, grazie a politiche redistributive. Tuttavia, poiché è più spesso il genere femminile a beneficiare del sistema di agevolazioni fiscali, tale sistema disincentiva l'occupazione femminile. Queste conclusioni sono largamente condivise; il valore aggiunto dello studio è costituito dall'analisi quali-quantitativa del *mix* di misure adottate dagli Stati considerati e dei relativi effetti.

scali dei Paesi UE e nella specie di quelle che comportano discriminazioni implicite. Come si è detto, si intende per discriminazione implicita la disposizione che formalmente si applica indipendentemente dal genere ma che interagisce con modelli di comportamento o di reddito che hanno un impatto diverso in base al genere.

Tra queste, ritenute prevalenti in tutti gli Stati UE, possono annoverarsi: le politiche fiscali scarsamente redistributive o regressive, per la maggiore presenza delle donne nelle fasce economicamente deboli della popolazione; il tendenziale spostamento della tassazione dal reddito ai consumi, per la maggiore propensione femminile al consumo, per lo meno di determinati prodotti e servizi¹¹; la ridotta tassazione sui redditi di capitale per la iniqua distribuzione dei medesimi, essendo gli uomini in maggior misura delle donne titolari di tale categoria reddituale; l'inefficace contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva e all'elusione fiscale, fenomeni che riducono il gettito e di conseguenza la redistribuzione.

Ampio risalto viene dato all'analisi dei sistemi di tassazione del reddito familiare. A tale proposito si sottolinea come i diversi sistemi di cumulo del reddito familiare¹², che vedono quasi sempre le donne come percettori del "secondo reddito", siano penalizzanti per queste ultime¹³, in quanto assoggettano tali redditi ad una aliquota più elevata di quella che sarebbe applicabile in caso di tassazione del solo reddito individuale, disincentivando l'ingresso o la permanenza sul mercato del lavoro. Il medesimo effetto disincentivante hanno peraltro gli sgravi fiscali per il coniuge a carico nelle

¹¹ La Relazione evidenzia che l'IVA «è responsabile di una discriminazione di genere in ragione dei diversi modelli di consumo delle donne, *diversi da quelli degli uomini, perché esse acquistano più beni e servizi allo scopo di promuovere la salute, l'istruzione e la nutrizione*». In rapporto a ciò, la Relazione invita gli Stati membri a prevedere esenzioni e aliquote ridotte per i prodotti e servizi che hanno effetti positivi sulla società, in conformità all'attuale revisione della Direttiva IVA.

¹² I sistemi di tassazione del reddito familiare che sono più favorevoli rispetto a quelli di tassazione dei nuclei monoparentali tendono di per sé alla discriminazione di genere in quanto questi ultimi sono in prevalenza formati da donne.

¹³ «Considerando che quasi tutti gli Stati membri hanno reso duplice il sistema di imposizione basato sul reddito applicando un'aliquota fiscale marginale più alta sul reddito del percettore di reddito secondario e introducendo aliquote fiscali uniformi per la maggior parte dei redditi da capitale; che un onere fiscale eccessivamente elevato per i percettori di reddito secondario nella maggior parte degli Stati membri, derivante da un'imposizione fiscale progressiva sui redditi da lavoro, costituisce uno dei principali disincentivi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro».

famiglie monoreddito, dato che questi è quasi sempre il *partner* femminile. Inoltre, anche quando il cumulo comporta nel suo complesso benefici rispetto alla tassazione separata «*non è detto che siano le donne a beneficiare di tale guadagno finanziario o a decidere come utilizzarlo*».

In conclusione, in ordine alla tassazione dei redditi individuali il Parlamento UE ritiene che i sistemi di tassazione non dovrebbero più essere basati sul presupposto che le famiglie mettano in comune e condividano equamente i loro fondi e che per raggiungere l'equità fiscale per le donne occorre adottare un sistema impositivo individuale¹⁴.

5. Il report su *Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches* dell'OCSE

Nel mese di febbraio 2022 l'OCSE ha pubblicato un *report* in cui, partendo da presupposti largamente comuni a quelli degli altri studi e relazioni qui commentati, illustra gli interessanti risultati di questionari inoltrati agli Stati membri sulla rilevanza, nelle rispettive politiche fiscali, dei temi riguardanti la tassazione di genere. Sofferamoci sui dati relativi all'Italia¹⁵.

La maggior parte degli Stati ritiene che l'obiettivo di ridurre le disparità di genere anche in ambito fiscale debba essere perseguito, seppure più di uno afferma che è necessario a tal fine un insieme di politiche fiscali e di spe-

¹⁴ L'OCSE, con un *report* del 2021 («*In tax, gender blind is not gender neutral. How tax policy in the time of COVID-19 must consider women*») analizza alcune misure fiscali adottate dagli Stati per fare fronte alla crisi economica ingenerata dalla pandemia che possono avere l'effetto di ampliare il *gender gap*, quali ad esempio la minore tassazione degli straordinari (per la maggiore propensione/possibilità per gli uomini di farli, assumendo essi di norma un minore carico nella attività familiari e di cura). Vengono inoltre ripresi alcuni punti affrontati dalla Relazione del Parlamento UE, come la maggiore propensione delle donne a sostenere determinati consumi necessari col proprio reddito. Alcuni di questi fenomeni si sono aggravati durante la pandemia, anche a causa dell'incremento maggiore della disoccupazione femminile. Per quanto concerne l'Italia, secondo i dati disponibili sulle prime misure di integrazione salariale previste dai decreti "Cura Italia" e "Rilancio" 1 (MEF, Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali, Nota n. 3, ottobre 2020) per la mitigazione degli effetti economici negativi della pandemia, l'impatto delle misure è stato positivo per il contenimento delle disuguaglianze e la mitigazione del rischio povertà, fenomeni questi che maggiormente interessano il genere femminile, secondo quanto sopra ampiamente evidenziato.

¹⁵ Il *report* in alcuni casi non indica analiticamente le risposte dei singoli Stati, che vengono raggruppate in percentuali. Su specifici temi viene invece riportata, con indicazione del nome, la posizione di alcuni Stati.

sa sociale mirata. L'Italia, tra gli altri, ritiene che a tal fine è più importante disegnarne la struttura della tassazione che agire sul *tax mix*.

L'Italia appartiene inoltre a quel 50% dei Paesi che ha risposto affermativamente alla domanda sull'attuazione di politiche o riforme fiscali dirette a promuovere l'equità di genere, menzionando in particolare alcune misure adottate con la legge di bilancio 2019, quali il *baby bonus*, il *bonus baby sitter*, nonché misure in materia pensionistica. Rientra inoltre tra gli Stati che dichiarano di applicare l'imposta personale sul reddito su base individuale, il che – come sopra evidenziato – si ritiene essere una struttura di tassazione non penalizzante per il genere femminile. Per quanto attiene all'impatto della crisi pandemica sul *tax gap*, l'Italia rientra tra quei Paesi che affermano che le misure di contrasto adottate sono state anche mirate a non incrementare discriminazioni. Per quanto attiene il monitoraggio delle discriminazioni di genere delle politiche fiscali, l'Italia appartiene a quel 70% di Paesi che dichiara di non disporre allo stato attuale di compiuti strumenti; il nostro Paese dichiara tuttavia di aver iniziato il lavoro di analisi¹⁶, ad opera del Ministero dell'Economia e di altri Ministeri nonché con l'assistenza di istituzioni accademiche, su richiesta del Parlamento. Non sono invece previste, secondo quanto dichiarato dall'Italia (peraltro insieme alla grande maggioranza dei Paesi), rilevazioni disaggregate per genere sulla *tax compliance*, né campagne di informazione ovvero procedimenti amministrativi specificamente studiati per rispondere ad esigenze di genere nell'applicazione di norme fiscali.

Infine, tra le azioni considerate prioritarie dagli Stati (non risulta espressamente la posizione dell'Italia) si segnala principalmente la riforma/adeguamento del sistema dei crediti di imposta e detrazioni fiscali.

6. Il *working paper* su *Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality* del Fondo Monetario Internazionale

Il secondo recentissimo *paper* (febbraio 2022) sul tema è del Fondo Monetario Internazionale. Esso analizza l'impatto delle politiche fiscali sul *gender gap*, in particolare delle discriminazioni implicite¹⁷, con riferimento

¹⁶ L'Italia dichiara altresì di predisporre un bilancio statale di genere. Tuttavia, come si è rilevato, esso è tuttora in fase sperimentale, benché la sperimentazione sia stata avviata più di dieci anni fa (art. 38-*septies* l. n. 196/2009).

¹⁷ Il *paper* contiene anche un interessante elenco di discriminazioni fiscali esplicite in al-

sia a temi già ampiamente discussi, quale l'influenza della tassazione sull'offerta di lavoro femminile, sia temi che hanno avuto minore attenzione, quale l'impatto della tassazione del capitale o della proprietà fondiaria.

Con riguardo a questi ultimi, il *paper* evidenzia con dati statistici l'ineguale distribuzione tra donne e uomini del capitale e della proprietà fondiaria, naturalmente a danno delle prime, evidenziando anche, con riguardo agli immobili, che più frequentemente essi pervengono alle donne in eredità piuttosto che per acquisto (da cui un possibile diverso impatto delle imposte sui trasferimenti rispetto a quelle successorie). A fronte del classico dibattito sulla tassazione dei redditi di capitale rispetto a quelli di lavoro, l'ineguale situazione di partenza rispetto al genere adduce un argomento a favore della riduzione del *gap* di tassazione tra i redditi derivanti dalle due diverse fonti reddituali, attualmente dovunque sbilanciato a favore dei redditi di capitale, nonché un argomento a sostegno della tassazione patrimoniale. Inoltre, rispetto all'applicazione di imposte sul consumo, da cui restano esclusi i risparmi, tale circostanza depone a favore di una riduzione del loro peso complessivo nel sistema fiscale.

Per quanto riguarda la proprietà immobiliare, lo studio rileva una positiva correlazione statistica tra Paesi in cui le donne hanno elevato accesso alla proprietà immobiliare ed elevata tassazione della stessa, in termini di redditi fondiari o di valore patrimoniale. Analogamente accade per le successioni ereditarie: i Paesi che limitano l'accesso delle donne ai diritti ereditari hanno di norma una bassa tassazione successoria. Questa correlazione è presumibilmente dovuta alla difficoltà, sotto il profilo organizzativo, ad attuare la tassazione immobiliare o successoria da parte dei Paesi meno sviluppati, e cioè proprio quelli nei quali si riscontrano talvolta limitazioni legali o di fatto all'accesso delle donne alla proprietà.

In materia di imposte sul consumo, il *paper* evidenzia la scarsità di studi che indaghino sulla maggiore o minore propensione al consumo per genere, ovvero sul maggiore o minore consumo di determinati prodotti. Le sue conclusioni¹⁸ sono nel senso della preferenza di un sistema VAT ad aliquota

cuni Paesi, per la maggior parte extra europei, comparando nel tempo quelle contro e quelle a favore del genere femminile; attualmente quelle a favore, in tendenziale aumento, sono stimate essere equivalenti a quelle a sfavore.

¹⁸ Parzialmente divergenti da quelle della Relazione del Parlamento UE indicate nel par. 4. Non vi è dubbio, peraltro, che tale divergenza, oltre che da differenti impostazioni economiche di fondo, possa derivare anche dal diverso ambito di Paesi presi in considerazione dall'uno e dall'altro documento. Ad esempio, con riferimento alla *tampon tax* il FMI

unica, anche qui con sostituzione – a costi minori e con maggiore efficienza – delle aliquote ridotte con sussidi a favore dei soggetti economicamente svantaggiati.

In materia di accise, si osserva invece come la situazione presenti aspetti variegati. Se si guarda alle accise su alcool e tabacco, la discriminazione implicita opera a sfavore del genere maschile, dal momento che gli uomini risultano essere maggiori consumatori dei prodotti che li contengono. Naturalmente le esternalità negative di tali consumi consigliano l'adozione o il mantenimento di un'elevata imposizione. Si osserva in proposito lo stesso fenomeno rilevato con riferimento alle imposte sugli immobili: le accise più basse su tali prodotti (e quindi i trasferimenti impliciti in favore dei produttori) sono maggiormente presenti nei Paesi in cui il loro consumo da parte delle donne è più basso, e viceversa. Anche qui giocano probabilmente un decisivo ruolo i fattori socio-culturali.

Sempre con riferimento alle imposte tipo accise, si verificherebbe invece un *eco gender gap*, dovuto al fatto che gli uomini hanno consumi maggiormente inquinanti per trasporto e consumo di cibo. Laddove l'apporto inquinante dei prodotti energetici influenzi l'ammontare di tali imposte, essi scontano proporzionalmente maggiori accise delle donne; il genere maschile è avvantaggiato laddove ciò non accada, come è attualmente in Italia sulla base della Direttiva vigente¹⁹.

In conclusione lo studio, pur evidenziando la necessità di molti ulteriori approfondimenti, evidenzia che le politiche fiscali molto spesso non sono la migliore strada per correggere la discriminazione di genere, ma che è importante per i decisori rendersi conto che anche politiche fiscali formalmente neutrali possono accrescere le disegualianze.

7. La *Gender Based Taxation* (GBT)

Come si è visto, è opinione diffusa che, oltre alla spesa, anche la tassazione possa influire sulla riduzione delle disparità di genere e, tra le altre, proprio sulla disparità maggiormente rilevante, vale a dire quella concer-

evidenzia come il problema non tanto sia l'aliquota IVA, quanto piuttosto garantire l'accesso ai prodotti igienici a tutta la popolazione femminile.

¹⁹ Si osserva anche, a tale proposito, che i nuovi posti di lavoro correlati alla *green economy* sono prevalentemente collocati in settori a forte presenza maschile. V. per altre considerazioni su questi temi oltre, par. 13.3.

nente l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro, nonché il relativo livello retributivo.

È in questo contesto che si inserisce il dibattito sulla “*Gender Based Taxation*” (GBT).

Si tratta di uno strumento di cui si discute da circa 15 anni, ma che non ha mai trovato applicazione pratica per una serie di motivi. La misura consisterebbe in una tassazione agevolata dei redditi da lavoro percepiti dalle donne, con la previsione di aliquote inferiori, a parità di reddito, per tutte le donne, per riequilibrare i rapporti di forza tra i coniugi.

Più specificatamente, il modello della “GBT” è stato teorizzato dagli economisti Alberto Alesina della Harvard University e Andrea Ichino dell'European University Institute nel 2007²⁰.

Alesina e Ichino hanno sostenuto che, vista la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro femminile rispetto a quella maschile, l'aliquota sul lavoro femminile dovrebbe essere inferiore, coerentemente con il principio di tassazione ottimale (introdotto da Ramsey nel 1927), per cui le basi fiscali che sono più elastiche alla tassazione dovrebbero essere tassate di meno. Gli autori sostengono che la GBT potrebbe concorrere con le altre misure (congedi parentali, quote rosa, ecc.) a ridurre il divario di genere in termini di offerta di lavoro, salario e formazione, ed essere meno distorsiva in quanto non basata su restrizioni ma su incentivi. Inoltre secondo gli autori potrebbe essere implementata senza alcun effetto sul *deficit*, compensando una minore tassazione per le donne con una maggiore tassazione per gli uomini: la diversa elasticità consentirebbe, quindi, a parità di gettito, di aumentare l'occupazione²¹.

Un sistema di tassazione di questo tipo, come già rilevato, non ha trovato realizzazione in quanto presenta varie criticità²². Come sottolineato da

²⁰ A. ALESINA, A. ICHINO, L. KARABARBOUNIS, *Gender Based Taxation and the Division of Family Chores*, mimeo, Harvard University and CEPR DP, 2007; A. ALESINA, A. ICHINO, L. KARABARBOUNIS, *Gender Based Taxation and the Division of Family Chores*, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40, 2011.

²¹ Sull'argomento, si veda T. STEFANUTTO, “*Reddito al netto dei costi, la via per la gender tax*”, in *Sole-24 Ore* del 19 ottobre 2020.

²² Il *Technical Report “Closing the Gender Gap: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?”* del JRC – Commissione europea del 2018 applica la GBT, come teorizzata da Alesina e Ichino, nonché altri possibili correttivi, ai dati italiani per valutarne il possibile impatto. Lo studio raggiunge conclusioni non positive sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello economico. Quanto al primo aspetto, si sottolinea la possibile violazione del principio di universalità dell'imposta personale sul reddito. Quanto al secondo aspetto, si rileva in

molti, un sistema esplicitamente basato sul genere potrebbe innanzi tutto essere interpretato come una forma di discriminazione e sarebbe di dubbia costituzionalità rispetto al principio di uguaglianza contributiva fondato sul combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione, che impone al Legislatore di trattare in modo uguale i fatti che esprimono pari capacità contributiva e in modo differenziato i fatti che esprimono capacità contributiva diversa.

Il modello teorizzato della *Gender Tax* è stato inoltre destinatario di critiche in quanto non prenderebbe in considerazione l'esistenza di famiglie diverse da quelle tradizionalmente composte da moglie e marito, come le coppie omosessuali o i genitori *single*²³.

8. Tassazione di genere, capacità contributiva e uguaglianza

Come si è accennato, una delle fondamentali critiche che si possono rivolgere al modello GBT è quello di violare i principi fissati dalla Corte Costituzionale in materia di capacità contributiva ed uguaglianza. Non è certo questa la sede per approfondire un tema talmente complesso²⁴. Tuttavia possono farsi in proposito alcune considerazioni.

È ben noto che secondo la Corte Costituzionale è consentito il sindacato delle scelte del Legislatore quando i trattamenti differenziati di situazioni uguali od i trattamenti uguali di situazioni diverse risultano irragionevoli o contraddittori. Sotto il profilo fiscale ciò significa che la legge può prevedere agevolazioni fiscali apparentemente contrastanti con il principio di uguaglianza solo qualora ciò corrisponda a scopi costituzionalmente riconosciuti (ad esempio, cultura, salute, *ex artt. 9 e 32 Cost.*) e la differenziazione sia comunque improntata alla ragionevolezza.

primo luogo che l'impatto favorevole sul tasso di occupazione femminile appare modesto, il che rende a livello macroeconomico poco rilevante l'innegabile effetto favorevole per la singola lavoratrice e, in secondo luogo, che nell'ambito familiare i vantaggi del *partner* femminile possono essere compensati dagli svantaggi del *partner* maschile con effetto sostanzialmente neutro per le risorse a disposizione della famiglia. Lo studio suggerisce in definitiva che effetti positivi analoghi alla GBT possono in modo più efficiente essere raggiunti (soprattutto o solo) mediante sussidi extra-fiscali.

²³ Si v. sugli aspetti evidenziati R. PALOMBA, *Gender Tax*, cit.

²⁴ Sul punto si rinvia a F. GALLO, *Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin.*, 1977, I, pag. 94 ss.; A. GIOVANNINI, *Famiglia e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, pag. 230 ss..

Si è detto *retro* che le discriminazioni fiscali di genere possono essere esplicite o implicite. E, naturalmente, esse possono essere tanto a favore quanto a sfavore del genere femminile. Si è anche visto che le discriminazioni implicite possono in alcuni casi ricollegarsi a situazioni univocamente legate al genere ma anche che, forse nella maggior parte dei casi, esse si manifestano in danno dei soggetti economicamente svantaggiati, ovvero che esercitano la loro attività in determinati modi (es. in forma di microimprese individuali anziché in forma societaria), a prescindere dal genere del soggetto interessato. In quest'ultimo caso, la ragionevolezza della misura fiscale che intendesse mitigare o eliminare la discriminazione dovrebbe essere evidentemente valutata sulla base di elementi non riconducibili al genere.

Se questo è vero, il *vulnus* sotto il profilo costituzionale di una proposta quale quella della GBT risiede nel fatto che essa è diretta ad istituire una discriminazione positiva esplicita a vantaggio del genere femminile. E sebbene siano evidenti, e certo meritevoli di considerazione anche sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale, le sottostanti ragioni economiche e sociali, la circostanza che essa sia delimitata per genere la sottopone alla "facile" censura di non considerare in modo analogamente favorevole le situazioni di coloro che, pur appartenendo ad un genere diverso, si trovano nella medesima o analoga situazione di partenza.

Molto più ragionevoli e quindi difendibili potrebbero essere forme di discriminazione fiscale positiva implicita e non tassativamente delimitata per genere, come si vedrà subito²⁵.

²⁵ Naturalmente, come pure si è visto, per la correzione della discriminazione di genere possono essere messe in campo anche misure non fiscali. E ciò non solo perché il *mix* di misure è preferibile per non sovraccaricare il sistema fiscale di finalità che non gli sono proprie e perché le misure di spesa possono raggiungere in modo più mirato l'obiettivo, ma anche perché tali misure – se non sfuggono comunque al sindacato costituzionale alla luce del principio di uguaglianza – sono perlomeno al di fuori dell'ambito dei parametri della capacità contributiva. Sono infatti numerose le misure che anche l'attuale Governo sta "mettendo in campo" per raggiungere la parità di genere. La legge per la parità salariale, il Fondo Impresa e l'assegno unico per i figli sono alcune delle misure predisposte per tentare di raggiungere la parità di genere in un Paese come l'Italia in cui la media del lavoro riservato alle donne è nettamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi dell'Unione europea. Né vanno dimenticate le disposizioni, vigenti da molti anni, a favore delle micro imprese e dell'imprenditoria femminile ed il neo istituito Fondo Impresa Donna, alla luce degli obiettivi del PNRR.

9. Possibili soluzioni

Una possibile soluzione alternativa per aggirare gli ostacoli costituzionali di una tassazione differenziata per genere è quella di tassare meno il secondo coniuge (che, solitamente, ma non necessariamente, è una donna) che “entra” nel mondo del lavoro²⁶.

Ed è proprio questa la direzione che è stata assunta nel disegno di legge delega sulla riforma fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2021, con il quale sono state disegnate le linee di indirizzo che dovranno essere seguite nella revisione del sistema tributario italiano.

Nell’ambito della revisione dell’Irpef, il disegno di legge delega – confermando l’attuale modello ad aliquote crescenti su scaglioni di reddito ed il principio della progressività che esso sottende – ha in particolare individuato, quale obiettivo prioritario, la riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef, anche al fine di incentivare l’offerta e la partecipazione al mercato del lavoro, come pure le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive.

In questo contesto, particolarmente interessante è la previsione contenuta nell’art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, del disegno di legge delega²⁷, la quale si

²⁶ Tale soluzione è stata anche ipotizzata da Carlo Cottarelli, Direttore dell’Osservatorio Conti Pubblici Italiani dell’Università Cattolica del Sacro Cuore.

²⁷ Art. 3 (Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi):

«1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all’articolo 1, norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 del capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché ai redditi direttamente derivanti dall’impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l’imposta sul reddito delle società (Ires);

2) l’applicazione dell’imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) ai redditi diversi da quelli di cui al n. 1) e la sua revisione secondo i principi specificati alla lettera b);

b) revisione dell’imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) finalizzata a garantire che sia rispettato il principio di progressività dell’Irpef e a:

1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef anche al fine di incentivare l’offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l’attività imprenditoriale e l’emersione degli imponibili;

2) ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall’applicazione dell’Irpef. Nell’applicazione dei numeri 1) e 2) si intendono per aliquote me-

propone di introdurre un trattamento agevolato per il coniuge, secondo percettore di reddito all'interno della famiglia, al fine di incentivarne l'ingresso al lavoro.

Anche se non è stata proposta una vera e propria forma di tassazione differenziata per genere alla stregua del modello della GBT cui si è fatto sopra riferimento, la strada intrapresa dal Legislatore della riforma sembra aver dato comunque una risposta all'esigenze manifestate da più parti di perseguire, attraverso l'utilizzo della leva fiscale, l'obiettivo di migliorare l'occupazione femminile e la distribuzione dei carichi all'interno delle famiglie.

10. La riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro con particolare riferimento ai secondi percettori di reddito

10.1 I sistemi di tassazione del reddito delle persone fisiche

Prima di esaminare la portata della disposizione di legge qui in commento, si ritiene utile riportare alcune considerazioni generali sui sistemi di tassazione del reddito, alla luce delle esperienze esistenti in altri Paesi²⁸.

In un sistema che prevede l'imposizione sul reddito secondo i canoni della progressività, le alternative possibili sono la tassazione del nucleo familiare ovvero la tassazione individuale.

In altri termini, l'unità impositiva sul reddito può essere alternativamente la famiglia o l'individuo.

La tassazione familiare è normalmente giustificata dalla considerazione che il benessere individuale e la capacità contributiva del singolo non

die e marginali effettive quelle derivanti dall'applicazione dell'Irpef senza tenere conto né dei regimi sostitutivi né delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito;

c) riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta;

d) armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta.

2. All'attuazione delle disposizioni di delega di cui al comma 1, lettera b), del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge».

²⁸ In argomento, cfr. tra gli altri, C. SACCHETTO (a cura di), *La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati*, Soveria Mannelli 2010.

dipendono solo dal reddito individuale, ma anche dalle risorse del nucleo familiare a cui l'individuo appartiene, nonché dalla dimensione dello stesso.

La preferenza per la tassazione individuale deriva, invece, dalla necessità di affermare la sovranità riconosciuta a ciascun individuo nelle scelte sull'impiego del proprio reddito. Tale sistema impositivo è aderente al principio di personalità della capacità contributiva e all'idea per cui il reddito debba essere tassato al momento della produzione ed in capo ai singoli possessori, a prescindere dal suo successivo utilizzo e quindi dalla sua eventuale destinazione al soddisfacimento dei bisogni della famiglia.

Nel caso della tassazione individuale, l'imposta si applica, dunque, sul reddito di ciascun componente del nucleo familiare e la presenza di familiari a carico giustifica l'applicabilità di detrazioni dall'imposta o di deduzioni dal reddito imponibile.

Se la tassazione è familiare, invece, l'aliquota media dell'imposta dipende dal reddito familiare complessivamente considerato.

Tale modalità di tassazione del reddito avviene, in via di principio, secondo due schemi differenti: il cumulo dei redditi e la tassazione per parti.

Nel primo caso, l'aliquota media viene determinata in funzione della somma dei redditi dei familiari; nel secondo, invece, l'aliquota è una funzione della somma dei redditi del nucleo familiare divisa per un certo numero di parti.

La tassazione per parti è stata storicamente applicata adottando due principali schemi differenti: lo *splitting* ed il quoziente familiare²⁹.

Con lo *splitting*, tradizionalmente utilizzato negli Stati Uniti d'America ed in Germania, il reddito complessivo familiare viene determinato attraverso la somma dei redditi dei coniugi.

In sostanza, il reddito complessivamente prodotto dai coniugi viene diviso per due e tassato con le relative aliquote; l'imposta così calcolata viene poi raddoppiata per determinare il debito complessivo del nucleo familiare;

²⁹ Si tratta di due modelli che per A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia: una proposta strutturale e articolate, 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., 2021, "oltre a garantire l'equità orizzontale tra famiglie richiesta dalla Corte Costituzionale – renderebbero il sistema dell'IRPEF meno manovrabile per ragioni di finanza pubblica, essendo ben più facile ridurre l'importo di una detrazione riconosciuta caso per caso piuttosto che scardinare un meccanismo strutturale come il quoziente familiare o il sistema dello *splitting*"; analoghe riflessioni si ritrovano in A. CONTRINO – F. FARRI, *La riforma dell'Irpef con riguardo alla fiscalità della famiglia*, in L-Jus, 2021, 1.

i coniugi sono solidalmente responsabili del pagamento dell'imposta, mentre la presenza di figli o altri familiari non rileva ai fini del calcolo, ma viene considerata attraverso il meccanismo delle detrazioni e delle deduzioni.

Il quoziente familiare è proprio della tradizione francese. In questo caso, l'aliquota da applicare e l'imposta dovuta si calcolano per una parte di reddito, individuata dividendo il reddito complessivo familiare per un quoziente, che si ottiene attribuendo a ciascun membro della famiglia (non solo al coniuge) un coefficiente che cambia in funzione della dimensione e della composizione del nucleo familiare. L'imposta così determinata individua l'ammontare del tributo solidalmente dovuto dai familiari. Si tratta dunque di un meccanismo che *«applica la progressività dell'imposta sulle persone fisiche a un reddito equivalente, definito, in ambito familiare e attribuito ad ogni suo componente a prescindere da quanto abbia percepito effettivamente ciascuno»*³⁰.

Da un punto di vista generale, si può riassuntivamente affermare che la progressività dell'imposta, in caso sia di tassazione individuale che di tassazione familiare, con il sistema del cumulo, dipende dalla struttura delle aliquote, con la avvertenza che, in caso di cumulo, la progressività comporta un aumento dell'imposta dovuta dai coniugi che sono tenuti a pagare il tributo non più in funzione dei loro redditi individuali, ma della loro somma.

La tassazione familiare per parti è invece più vantaggiosa al crescere del reddito. Questi sistemi di imposizione valgono, infatti, ad attenuare la tassazione specie nel caso in cui i coniugi siano entrambi percettori di redditi di ammontare sensibilmente diverso.

10.2 La tassazione dei redditi delle persone fisiche in Italia

Ciò premesso, a completamento dell'indagine preliminare, pare a questo punto, opportuno fornire un rapido inquadramento storico-giuridico del sistema impositivo personale che viene adottato nel nostro Paese.

L'Irpef, introdotta in Italia con la riforma tributaria del 1974, prevedeva la famiglia come unità impositiva e richiedeva – sopra un certo limite – il cumulo obbligatorio dei redditi, ossia l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, non legalmente ed effettivamente separata, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità.

³⁰ F. DI NICOLA, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Roma 2009, p. 10.

Nel 1976 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 179, ha dichiarato incostituzionale il cumulo dei redditi perché incompatibile con il principio di uguaglianza e di capacità contributiva. Il cumulo, infatti, negava, alla moglie lo *status* giuridico di contribuente, essendo questa obbligata ad imputare i suoi redditi al marito³¹. Inoltre, la Corte Costituzionale ha giudicato non conforme il vantaggio che quel sistema tributario attribuiva alla convivenza di fatto rispetto al matrimonio.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità del cumulo pronunciata nel 1976, con il conseguente passaggio ad un sistema che tassa su base individuale i redditi prodotti all'interno del nucleo familiare³², l'unità impositiva dell'Irpef è stata, dunque, identificata nell'individuo; attualmente nell'ordinamento tributario italiano, i coniugi sono soggetti autonomi del tributo e il numero di persone a carico e di percettori di reddito viene considerato con un articolato sistema di detrazioni e di deduzioni.

Sussistono poi specifici criteri di imputazione del reddito, se lo stesso deriva dai beni che formano oggetto della comunione legale, del fondo patrimoniale ovvero dell'usufrutto legale dei genitori.

In particolare, in base all'art. 4 del Tuir, ai fini della determinazione del reddito complessivo:

- a) i redditi dei beni che formano oggetto della comunione legale di cui agli artt. 177 e ss. del codice civile sono imputati a ciascuno dei coniugi per metà del loro ammontare netto o per la diversa quota stabilita ai sensi dell'art. 210 dello stesso codice; i proventi dell'attività separata di ciascun coniuge sono a lui imputati in ogni caso per l'intero ammontare;
- b) i redditi dei beni che formano oggetto del fondo patrimoniale di cui agli artt. 167 e ss. del codice civile sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi. Nelle ipotesi previste nell'art. 171 del detto codice i redditi dei beni che rimangono destinati al fondo sono imputati per l'intero ammontare al coniuge superstite o al coniuge cui sia stata esclusivamente attribuita l'amministrazione del fondo;

³¹ L. PERRONE, *Il cumulo dei redditi, il principio di capacità contributiva e la progressività del sistema tributario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1977, II, pag. 113 ss..

³² Sul punto v. A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., secondo cui «è un dato di fatto che, pur se presidiata sul piano costituzionale (artt. 29 e 31 Cost.), la "famiglia" in quanto tale è pressoché ignorata dal nostro sistema fiscale, non esistendo – quanto meno a partire dalla riforma del '73 – un regime fiscale riservato al "nucleo familiare", quale possibile "microcosmo tributario" cui è riferibile una capacità contributiva diversa e autonoma rispetto a quella dei singoli elementi che lo compongono».

- c) i redditi dei beni dei figli minori soggetti all'usufrutto legale dei genitori sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascun genitore. Se vi è un solo genitore o se l'usufrutto legale spetta ad un solo genitore i redditi gli sono imputati per l'intero ammontare.

10.3 Le proposte di riforma verso la tassazione “per parti” dei redditi prodotti all'interno del nucleo familiare

Il tema della definizione dell'unità impositiva e del trattamento della differente capacità contributiva dei nuclei familiari è stato oggetto di un continuo dibattito e di numerose iniziative parlamentari che si sono susseguite nel corso degli anni, intese ad introdurre anche in Italia la tassazione “per parti” dei redditi prodotti all'interno del nucleo familiare.

Tali iniziative sono però rimaste sulla carta e non hanno avuto seguito o riconoscimento normativo.

Si ricorda, ad esempio, la L. 29 dicembre 1990, n. 408 che ha rappresentato un primo tentativo di introduzione del quoziente familiare, con la delega al Governo (non esercitata) ad adottare uno o più decreti legislativi concernenti la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia³³.

O i numerosissimi progetti di legge presentati negli anni sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica volti a modificare il trattamento tributario della famiglia, la maggior parte dei quali finalizzati ad introdurre il meccanismo del quoziente familiare di ispirazione francese³⁴.

Tali iniziative trovavano giustificazione nella considerazione che una sistema di imposizione personale che prevedesse come unità impositiva l'individuo, come quello previsto nell'ordinamento tributario italiano, potesse risultare penalizzante, specie nelle famiglie monoreddito, rispetto al sistema basato sulla tassazione del reddito del nucleo familiare, secondo il meccanismo del quoziente.

Ed invero, mentre con il sistema di tassazione progressiva ed individuale l'ammontare dell'imposta dovuta dipende dal modo in cui il reddito si

³³ Cfr. art. 19, L. n. 408/1990; per un approfondimento, si veda M.A. GRIPPA SALVETTI, *Note in margine alla legge delega sull'introduzione del quoziente familiare*, in Riv. Dir. Trib., 1991, I, p. 475.

³⁴ Per una disamina completa, si veda A. TURCHI, *La famiglia nell'ordinamento tributario*, Giappichelli, Torino 2015, Parte II, Capitolo VII, p. 490 e ss..

ripartisce tra i due coniugi, di modo che essa è crescente alla concentrazione del reddito in uno solo di essi ed è, dunque, per gli effetti, penalizzante per le famiglie monoreddito, al contrario, con la tassazione attraverso il meccanismo del quoziente familiare l'imposta è minore quanto più è egualitaria la distribuzione del reddito tra i percettori all'interno del nucleo familiare.

Tuttavia, si è ritenuto nel contempo che, se la tassazione individuale può, in effetti, risultare penalizzante per le famiglie monoreddito, essa proprio per tale ragione, può rappresentare un incentivo rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge (generalmente, ma non necessariamente, coincidente con la figura della donna).

In tale prospettiva, la tassazione individuale, al contrario di quella familiare per parti, può essere considerata incentivante rispetto alla scelta del secondo coniuge di entrare nel mercato del lavoro.

Ed infatti: in base al secondo modello di tassazione il nucleo familiare sarebbe tenuto a versare le imposte (sia che entrambi i coniugi od uno solo di essi lavorino) su un unico reddito considerato e secondo meccanismi perequativi finalizzati a ripartire il peso tra i due coniugi, mentre con il primo modello si realizzerebbe una spinta verso l'occupazione, posto che la tassazione sarebbe in questo caso individuale, di modo che il carico impositivo su un coniuge non avrebbe alcun effetto sull'altro.

Per capire meglio: se si ipotizza un'imposta con le stesse aliquote e scaglioni, l'ammontare dovuto dai due coniugi entrambi lavoratori è, con il sistema a tassazione individuale, inferiore rispetto a quanto dovuto da un unico contribuente che guadagni la stessa somma e che ha il coniuge a carico. Con la tassazione familiare per parti, invece, la misura dell'imposta dovuta sarà sempre la stessa in entrambe le ipotesi.

11. Il disegno di legge delega

È in questa visione prospettica che si inserisce la disposizione contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, del disegno di legge qui in commento, la quale, nel conferire la delega al Governo per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, individua tra i criteri direttivi della revisione dell'Irpef quelli di *“garantire che sia rispettato il principio della progressività dell'Irpef”* e di *“ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito”*.

Significativi ed esplicativi, sul punto, sono i contenuti riportati nella Re-

lazione della Commissione Finanze di Camera e Senato, diffusa il 30 giugno 2021 e contenente le linee guida della riforma fiscale.

Al paragrafo 2.2. – titolato “*La scelta dell’unità impositiva dell’imposta sui redditi*” – la Commissione ha, innanzitutto, puntualizzato le ragioni che motivano la scelta tra l’individuo e la famiglia come unità impositiva dell’imposta sul reddito.

Osserva la Commissione che la scelta dell’individuo presuppone che la sua capacità contributiva sia indipendente dalle scelte personali in merito alla composizione del nucleo familiare; la scelta della famiglia invece presuppone l’esistenza di economie di scala e che le decisioni degli individui vengano prese in base al flusso di reddito complessivo del nucleo familiare.

Ciò posto, la Commissione Finanze ha poi ricordato che il sistema del nostro Paese fin dal 1976 è basato sul reddito individuale e che i correttivi finalizzati a considerare in modo più compiuto il nucleo familiare (come lo *splitting* – utilizzato in Germania, Irlanda e USA – o il quoziente familiare, utilizzato in Francia) hanno il vantaggio di ridurre o eliminare la discriminazione nei confronti dei nuclei familiari in cui la ripartizione del reddito sia molto sperequata (fino al limite, dei nuclei monoreddito), che in un sistema progressivo pagano di più rispetto ad una famiglia in cui lo stesso reddito aggregato sia ripartito più equamente tra i coniugi.

Tali sistemi, ha puntualizzato la Commissione, se più equi o più vantaggiosi dal punto di vista fiscale, comportano, tuttavia, il rischio di disincentivare l’offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, che solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile, come ampiamente evidenziato dagli studi internazionali riportati nella prima parte di questo contributo³⁵.

La Commissione ha, sul punto, osservato come i dati Eurostat del 2020

³⁵ In dottrina non mancano voci critiche: cfr. A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., secondo cui «tale obiezione è il frutto dell’applicazione meccanicistica di sottostanti ipotesi e modelli che prescindono dalla ratio dell’istituto e dall’assetto complessivo del tributo in cui dovrebbe innestarsi. E infatti, se lo *splitting* è misura finalizzata a eliminare le distorsioni impositive tra famiglie monoreddito e bireddito (o, comunque, con distribuzione reddituale disomogenea tra i due coniugi), ogni valutazione non può che essere effettuata tenendo conto degli effetti complessivi della fiscalità della famiglia, e dunque considerando entrambi i coniugi: nel sistema dello *splitting* la “unità di tassazione” non è più l’individuo, ma la famiglia. Peraltro, proprio perché stiamo parlando di “famiglia”, è verosimile che le decisioni di ciascun coniuge anche in ordine all’opportunità di lavorare siano assunte tenendo conto della fiscalità complessiva della famiglia medesima; circostanza, questa, che già attenua i paventati effetti di disincentivo al lavoro del secondo coniuge valutati in maniera individuale, contro la logica stessa del sistema dello *splitting*».

dimostrano che il tasso medio di occupazione femminile in Italia è stato inferiore rispetto a quello della media dell'area Euro.

Sulla base di questo presupposto, dopo avere richiamato la risoluzione del Parlamento Europeo sopra esaminata *sub* par. 4 – la quale ritiene che la tassazione individuale sia da preferire a qualsiasi alternativa su base familiare, a causa della sua caratteristica di neutralità nei confronti dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito – ed avere ricordato che lo stesso Parlamento Europeo ha “invitato” gli Stati membri che non hanno questo sistema ad un passaggio graduale, la Commissione Finanze ha concluso sull'opportunità di mantenere il reddito individuale come unità produttiva dell'imposta personale sui redditi.

Tuttavia, in aggiunta, nell'obiettivo di stimolare la crescita economica, la Commissione ha suggerito di considerare l'opportunità di modificare gli istituti che disincentivano l'offerta di lavoro con riferimento particolare al secondo percettore di reddito (la detrazione per il coniuge a carico) e di introdurre specifici incentivi in tal senso, al fine di sfruttare la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare.

Per queste ragioni, la Commissione Finanze ha così proposto di considerare “*l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo di ingresso predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico*”.

La previsione contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. *b*), n. 1, del disegno di legge delega trova dunque la propria fonte di ispirazione nelle indicazioni espresse dalla Commissione Finanze nella Relazione del 30 giugno 2021.

Da un lato, infatti, si propone di mantenere il sistema di imposizione personale fondato sulla tassazione individuale, che viene indicato come il sistema da preferire rispetto a qualsiasi alternativa su base familiare; dall'altro lato, si propone di inserire possibili correttivi all'attuale sistema di imposizione individuale, per rivedere quegli istituti, quali la detrazione per il coniuge a carico, che di fatto hanno disincentivato l'offerta di lavoro ed hanno portato alla situazione di sottoccupazione femminile, evidenziata anche dai dati dell'Eurostat.

La disposizione è, dunque indirizzata a rafforzare e dare una spinta all'occupazione femminile, in un Paese, come l'Italia in cui, come ci ricorda la stessa Commissione Finanze nella Relazione del 30 giugno 2021, i dati occupazionali afferenti al lavoro delle donne, specie dopo l'insorgenza della pandemia, risultano essere decisamente in calo.

Sotto questo profilo, la strada tracciata dalla riforma fiscale 2021 con l'attenzione manifestata verso le donne, non può che essere apprezzata ed accolta con favore, avendo posto l'accento su un problema di rilevanza nazionale, quale quello della sottoccupazione femminile, che non può più essere trascurato.

Attraverso la leva fiscale, con la rivisitazione, seppure in parte, delle politiche fiscali della famiglia, il Governo è stato dunque chiamato ad intervenire sul mercato del lavoro, strutturalmente caratterizzato da una bassa partecipazione femminile, per facilitare l'accesso al lavoro del secondo percettore di reddito, che viene generalmente individuato nella donna.

Tuttavia questa razionalizzazione, per quanto giustificata nelle sue motivazioni di fondo, potrebbe penalizzare alcune situazioni, sollevando dubbi sulla sua effettiva equità; il che, in sede di attuazione delle delega, potrebbe portare anche ad alimentare resistenze da parte della politica.

La proposta di riforma, come si evince anche dal contenuto della Relazione della Commissione Finanze, tiene infatti conto solo di un modello di famiglia tradizionale che si basa sullo schema moglie/marito.

Nella Relazione si specifica espressamente che il “*secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile*”, lasciando quasi intendere che non possano essere ipotizzati altri possibili ed eventuali fruitori dell'agevolazione oltre che la donna all'interno del nucleo familiare.

Il fatto che il disegno della legge delega della riforma fiscale abbia inteso fare riferimento al binomio moglie/marito sembrerebbe trovare, peraltro, conferma nella L. n. 46 del 1° aprile 2021, con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale³⁶.

Questa riforma si propone di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, soprattutto quella femminile ed in questo ambito la citata L. n. 46/2021 specifica che la riforma dovrà essere finalizzata ad eliminare “*i possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare*” (art. 1, co. 2, lett. b)).

Ciò premesso, posto che il compito che la riforma si propone è quello di tutelare la donna nell'ambito del nucleo familiare, non si può tuttavia

³⁶ Misura che, peraltro, secondo A. CONTRINO, *Sulla riforma della fiscalità della famiglia*, cit., «non può considerarsi strumento attuativo dei principi reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di tassazione della famiglia, né si amalgama con le caratteristiche proprie dell'IRPEF e la politica fiscale da perseguire per la sua riforma».

trascurare di considerare che, oggi, accanto alla famiglia tradizionale, esiste un modello differenziato di famiglia che può definirsi non tradizionale.

Il binomio famiglia/matrimonio non è l'unico esistente, dovendo tale schema confrontarsi necessariamente con altre realtà esistenti nel contesto sociale in cui viviamo, quali, ad esempio, l'esistenza di coppie di fatto, di coppie omosessuali, di *single* con figli o anche di famiglie allargate *post* divorzio.

“Leggendo” la norma del disegno di legge delega in commento alla luce delle considerazioni espresse dalla relazione del 30 giugno 2021 – secondo cui, il «secondo percettore di reddito solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile» si rischia, di fatto, di circoscrivere la portata della norma ad un campo assai limitato che non tiene conto delle diverse stratificazioni che esistono nella nostra società e che sono, all'attualità, realtà meritevoli di attenzione al pari della famiglia tradizionale.

12. Considerazioni critiche

Se dunque è da accogliere con favore l'attenzione manifestata dal Legislatore della riforma al secondo percettore di reddito e sebbene non vi siano dubbi che ciò che pare essere impellente è la questione della sottoccupazione femminile, si ritiene che la riforma, così come sopra ipotizzata, pur rappresentando una lodevole soluzione alternativa al modello di tassazione differenziata per genere – che, come rilevato, presenterebbe evidenti ostacoli costituzionali – ha alcuni punti deboli e lascia adito a qualche perplessità.

La critica che si muove è che il modello proposto nel disegno di legge delega richiede necessariamente l'esistenza di una famiglia e del binomio uomo/donna, formatosi a seguito e per effetto del matrimonio, e non considera tutte le variabili qualitative ad oggi esistenti rispetto alla famiglia tradizionale.

Attraverso la riforma dell'imposizione personale sui redditi si potrebbe cogliere l'opportunità di “superare” la rigidità degli schemi vigenti ed introdurre un fisco più “a misura”, che tenga effettivamente conto di quelle che sono le reali esigenze dell'individuo.

L'auspicio è che i decreti attuativi che dovranno rivedere la struttura dell'Irpef e prevedere, in attuazione della legge delega, l'introduzione di una tassazione agevolata in caso di ingresso al lavoro, possano essere l'occasione per ridisegnare un sistema organico di tassazione individuale del reddito, che vada oltre la posizione della donna quale secondo percettore di reddito e coinvolga una più ampia eterogeneità di fruitori, secondo un modello perequativo e di equità che tenga conto di tutte le variabili qualitative esistenti anche al di fuori dello schema della famiglia tradizionale.

13. Altre disposizioni del disegno di legge delega esaminate nella prospettiva di genere

La prospettiva di genere nell'esame dell'impatto concreto delle misure fiscali non può e non deve essere certo ritenuta l'unica possibile e neanche quella da privilegiare in termini assoluti. Si è visto da un lato che anche in tale prospettiva vengono caldeggiate soluzioni che, sebbene niente affatto pacifiche, trovano largo sostegno pure in una prospettiva più generale, e principalmente quella di una maggiore (o comunque di una non riduzione della) progressività dell'imposizione e di un maggiore (o comunque non minore dell'attuale) peso dell'imposizione diretta rispetto a quella indiretta sui consumi. È parimenti vero, dall'altro, che diversi e rilevanti interessi pubblici sociali possono interferire con scelte fiscali orientate alla neutralità sostanziale di genere della tassazione. Né infine va trascurata la posizione, che trova anch'essa consenso, di chi ritiene che la struttura delle singole imposte, ed in particolare di quelle indirette, non debba e non possa essere influenzata da fattori valoriali esogeni.

Con questa doverosa premessa e con la consapevolezza della evidenziata relatività si esamineranno qui di seguito, sinteticamente, altre disposizioni contenute nel disegno di legge delega per la riforma fiscale alla luce dei temi sopra evidenziati attinenti la discriminazione fiscale di genere.

13.1 L'imposta duale

L'art. 2 del d.d.l. delega per la riforma fiscale reca i principi e i criteri direttivi concernenti la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, di cui si prevede la progressiva e tendenziale evoluzione verso un modello duale, che preveda:

- 1) l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale anche nel mercato immobiliare, e ai redditi derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli cui si applica l'imposta sul reddito delle società (Ires) (comma 1, lett. a), n.1);
- 2) l'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpéf) ai redditi diversi da quelli indicati nel periodo precedente secondo i principi indicati dalla successiva lettera *b*).

Il comma 1 della lettera *b*) dispone che la revisione del sistema dell'imposizione personale sui redditi delle persone fisiche deve garantire il rispetto del principio della progressività dell'imposta.

In questo modo si vorrebbe “istituzionalizzare” un sistema che ha come obiettivo l’attuazione di un “modello compiutamente duale” caratterizzato da una imposizione uniforme dei redditi derivanti dall’impegno di capitale, che si affianca alla tassazione progressiva dei redditi da lavoro.

Sebbene tale scelta di adottare un sistema di tassazione duale, con conseguente sottrazione dei redditi di capitale allo schema della progressività, non sembrerebbe porsi in contrasto con il principio dell’art. 53, comma 2, Cost., in quanto quest’ultimo si riferisce al sistema tributario nel suo complesso e non ai singoli tributi³⁷, non si può però trascurare di rilevare come esso potrebbe, comunque, lasciare adito a dubbi di equità orizzontale, ovvero del rispetto del principio secondo il quale due redditi di pari importo ma di diversa natura dovrebbero pagare lo stesso ammontare di imposta.

La domanda che ci si pone, invero, è per quale motivo la progressività dovrebbe valere per i soli redditi di lavoro e non dovrebbe invece essere garantita anche per quelli derivanti dall’impiego del capitale.

A tali perplessità si affiancano, per restare allo spirito del presente contributo, quelle connesse all’impatto che un simile sistema fiscale produrrebbe nel solco delle discriminazioni di genere.

Appare rilevante come già nel 2017 il Parlamento UE, nella proposta di risoluzione sulla parità di genere e sulle politiche fiscali dell’Unione europea (2018/2095(INI)) abbia sottolineato che «*i cambiamenti regressivi nella tassazione del lavoro, delle società, dei consumi e della ricchezza che hanno interessato gli Stati membri negli ultimi decenni hanno comportato un indebolimento del potere redistributivo dei sistemi fiscali e contribuito alla tendenza delle crescenti disparità di reddito*» e che «*tale cambiamento strutturale nella tassazione ha portato a uno spostamento dell’onere fiscale sui gruppi a basso reddito, e quindi soprattutto sulle donne, a causa dell’iniqua distribuzione del reddito tra donne e uomini, della scarsa presenza femminile tra i percettori dei redditi più alti, degli indici di consumo al di sopra della media per le donne per quanto riguarda i beni e i servizi di base e della quota relativamente elevata di redditi da lavoro, nonché della ridotta percentuale di redditi da capitale, nel reddito complessivo delle donne*»³⁸.

³⁷ Cfr. Corte Cost., sent. 4 maggio 1995 n. 143.

³⁸ Cfr. Dipartimento tematico C del Parlamento europeo, *Gender equality and taxation in the European Union (Parità di genere e fiscalità nell’Unione europea)*, 2017.

13.2 L'IVA

L'art. 4, lett. a), del d.d.l. delega per la riforma fiscale prevede di «razionalizzare la struttura dell'imposta sul valore aggiunto con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote allo scopo di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, contrastare l'erosione e l'evasione, aumentare il grado di efficienza in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta».

Il riferimento alla disciplina UE è, specificamente, alla proposta di direttiva COM/2018/020 Final del Consiglio del 18 ottobre 2018; in base a tale proposta si consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nella individuazione dei beni da assoggettare ad aliquote ridotte anche inferiori al 5% (compreso lo 0%), ferma restando l'applicazione di un'aliquota media ponderata del 12%.

Quanto al peso delle discriminazioni di genere legate specificamente³⁹ all'IVA, la Relazione del Parlamento UE ha evidenziato⁴⁰ una maggiore propensione del genere femminile all'acquisto di beni e servizi dedicati alla cura della persona, alla sanità, ecc. Sotto questo profilo, quindi, la proposta di modifica della Direttiva sembra andare nel senso auspicato, attribuendo agli Stati membri una maggiore discrezionalità nell'applicazione di aliquote ridotte⁴¹.

Si deve tuttavia rilevare che la politica UE sul punto non fornisce indicazioni univoche: ed infatti, la recente *Communication on Business Taxation for the 21st Century* (COM (2021) 251 Final) ha consigliato di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere gli obiettivi distributivi desiderati: ciò sulla base dell'assunto – che si è visto emergere di frequente anche con riferimento alla tassazione di genere – che idonee politiche di sostegno ai soggetti meritevoli meglio possono essere ottenute mediante misure non fiscali mirate.

13.3 Le accise

L'art. 4, lett. b), del d.d.l. delega per la riforma fiscale prevede di «adeguare in coerenza con l'European Green Deal e la disciplina europea armo-

³⁹ E a prescindere dal tema generale del *mix* impositivo, su cui v. oltre la nota 34.

⁴⁰ V. sopra nota 11.

⁴¹ Va peraltro osservato che in Italia l'ammontare della base imponibile assoggettata ad aliquote IVA ridotte è già quasi il doppio della media degli altri Paesi UE.

nizzata dell'accisa, le strutture e le aliquote della tassazione indiretta sulla produzione e sui consumi dei prodotti energetici e dell'energia elettrica, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili».

Il riferimento esplicito all'*European Green Deal* e quello, implicito, alla nuova Direttiva UE sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE) ancora da emanare dopo tanti anni di gestazione, indica la volontà del Legislatore di passare dall'attuale sistema delle accise ad un sistema nuovo, in cui la misura delle accise sia influenzata, ovviamente in aumento, dalle caratteristiche inquinanti del prodotto colpito.

Attualmente, sulla base della vigente Direttiva 2003/96/CE, la misura del tributo sui prodotti energetici è fissata del tutto indipendentemente dalle caratteristiche in termini di emissioni nocive. Laddove, nel nostro ordinamento, sono previste delle agevolazioni, queste hanno l'obiettivo di agevolare determinati settori produttivi, quali l'agricoltura e la pesca, e non di promuovere consumi virtuosi in termini ambientali. Ciò comporta che proprio nel settore delle accise si annoverano i più rilevanti Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) secondo la catalogazione del Ministero dell'Ambiente, consistenti in riduzioni di imposta favore di consumi o produzioni nocivi sotto il profilo ambientale.

La modifica della Direttiva inciderà sulla struttura della tassazione, che sarà basata sul contenuto energetico dei prodotti e dell'elettricità anziché, come nel testo vigente, sui relativi volumi quantitativi e tenendo conto della relazione tra il trattamento fiscale delle varie fonti di energia e le relative prestazioni ambientali.

Nel momento attuale, l'incontrollato aumento dei prezzi delle fonti energetiche fossili frappone insormontabili ostacoli all'adozione di misure dirette ad aumentare il carico delle accise sui prodotti energetici ambientalmente dannosi: anzi, ha richiesto misure emergenziali di riduzione del prezzo dell'energia per le famiglie e per le imprese energivore. E, va anche osservato, volendo istituire una graduatoria tra le poste in gioco, la tutela dell'ambiente riveste senza dubbio un'importanza di gran lunga maggiore rispetto alla (peraltro difficilmente quantificabile) discriminazione fiscale implicita derivante dalla maggiore propensione del genere maschile ai consumi inquinanti⁴² in un ordinamento, come è attualmente il nostro, in cui il

⁴² V. sopra par. 6.

peso delle accise non dipende dalle emissioni ricollegabili alla fabbricazione e all'uso dei prodotti energetici.

Si deve evidenziare, tuttavia, che l'attesa riforma della Direttiva e la conseguente modifica della struttura delle accise cui il d.d.l. delega fa riferimento costituirebbero sotto i due aspetti qui considerati una soluzione *win-win*⁴³.

⁴³ Perlomeno sotto il profilo discriminatorio qui in esame. Resta naturalmente in piedi il tema del *mix* impositivo, che emerge costantemente, anche in sede internazionale, in relazione all'ipotizzato aumento delle accise (così come del resto dell'IVA), e cioè il fatto che l'aumento del gettito che così si realizza dovrebbe essere destinato a diminuire il peso dell'imposizione sul lavoro, rendendo complessivamente meno progressivo il sistema fiscale (cosa che, come si è visto, viene ritenuta non desiderabile nell'ottica della riduzione della discriminazione di genere). Si noti, al riguardo, che la precedente, non attuata, delega per la riforma delle accise contenuta nell'art. 15, l. n. 23/2014 prevedeva che, nel perseguimento del principio del doppio dividendo, l'aumento del gettito di tali imposte dovesse andare a riduzione dell'imposizione sul lavoro generato dalla *green economy* (che peraltro, come rileva lo studio del FMI è appannaggio prevalentemente del genere maschile).

ANDREA MONDINI

Spunti critici sulla tassazione dei redditi di lavoro nel progetto di riforma tributaria della XVIII Legislatura

ABSTRACT

- ✓ Lo studio analizza le previsioni del disegno di legge che delega il Governo ad attuare la riforma tributaria e dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche presentato nella 18° Legislatura, che potranno incidere in materia di tassazione del reddito di lavoro, sia dipendente sia autonomo. L'obiettivo è quello di evidenziarne le principali criticità, anche alla luce di alcune delle osservazioni che sono state avanzate dalla dottrina nel corso dell'indagine conoscitiva promossa dal Parlamento.
- ✓ *The article analyses the provisions of the draft law, presented in the 18th Legislature of Italian Republic, that delegates the Government to implement the reform of the tax system and, in particular, of the personal income tax reform. The provisions are examined which may affect the taxation of income from employment and from activity of professionals self-employed. The aim is to highlight the main critical issues, also considering some of the observations that have been advanced by Scholars during the survey promoted by Italian Parliament in 2021.*

PAROLE CHIAVE

Imposta, Reddito, Progressività, Lavoro.

KEY WORDS

Tax, Revenue, Tax Progressiveness, Employment.

ANDREA MONDINI

*SPUNTI CRITICI SULLA TASSAZIONE DEI REDDITI DI LAVORO
NEL PROGETTO DI RIFORMA TRIBUTARIA
DELLA XVIII LEGISLATURA*

1. Quali prospettive per il disegno di legge-delega sulla riforma fiscale?

Analizzare le prospettive di riforma di un determinata disciplina tributaria (qui la tassazione del reddito di lavoro) attraverso la lettura critica delle disposizioni di un disegno di legge di delegazione sconta inevitabilmente il rischio della contingenza e della provvisorietà delle conclusioni cui si tenta di pervenire. Nel caso specifico, inoltre, l'esito del progetto di legge-delega per la riforma fiscale presentato nella XVIII legislatura è ancora più incerto. Da un lato il d.d.l. sarebbe destinato ad essere approvato dal Parlamento a meno di un anno dal termine naturale della Legislatura – il che legittima a sollevare qualche dubbio sull'effettiva possibilità che i futuri decreti legislativi saranno tutti emanati e riusciranno a realizzare tutti gli obiettivi prefissati. Dall'altro, l'incertezza sulla stabilità e la tenuta politica del Governo Draghi I che ha proposto la riforma, al momento in cui questo contributo viene licenziato per la pubblicazione e mentre il d.d.l. di delega è ancora in discussione al Senato, rendono ancora più aleatorio l'esito¹. Se è vero che quasi tutte le leggi di delega per la riforma tributaria emanate negli ultimi tre decenni sono rimaste parzialmente inattuata, in questo caso il rischio è che la legge risulti addirittura già “morta” prima di nascere.

Tuttavia, riteniamo che un'analisi di questo tipo sia comunque giustificata e non si esaurisca in uno sterile cronachismo giuridico. Il cuore della proposta legislativa nasce infatti dall'incontro delle oggettive, perduranti e ineludibili necessità di riforma del sistema fiscale, e in particolare dell'IR-

¹ La crisi del Governo guidato da Mario Draghi si avvia con le dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio il 14 luglio 2022.

PEF, emerse e ben evidenziate nelle numerose audizioni parlamentari, con le istanze, fortemente disarmoniche al loro interno, di cui sono portatrici da una parte le forze sociali e politiche più significative e rappresentative, a livello nazionale, dell'attuale momento storico, e dall'altro l'apparato tecnocratico espressione della "burocrazia" non solo nazionale, ma anche europea². Il tutto proprio nella Legislatura che, dopo l'inizio della fine del bipolarismo partitico nella Legislatura precedente, ha visto definitivamente affermarsi in Italia un modello politico fortemente multipolare³. Quest'ultimo, segnato da una strutturale conflittualità interna, esigerebbe la ricerca di nuove forme di governabilità istituzionale, ma attualmente sembra avere principalmente condotto, come risultato dei difficili rapporti tra i partiti e della necessità di una negoziazione politica permanente e mai definitiva, a una deleteria sistematica tensione tra Parlamento e Governo, con l'effetto di acuire il declino del primo e la debolezza del secondo.

Questo multipolarismo pare destinato a perpetuarsi ed è plausibile che continuerà a caratterizzare ancora l'esperienza di governo italiana nei prossimi anni e nella prossima Legislatura (le elezioni parlamentari dovranno inevitabilmente svolgersi sulla base della stessa legge elettorale che nel 2018 ha condotto alla XVIII Legislatura, la l. 165/2017). Pertanto non è privo di interesse analizzare le soluzioni che sono state ideate e proposte, nell'ambito della Legislatura presente, all'esito della lunga indagine conoscitiva avviata dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato a novembre 2020 e terminata il 30 giugno 2021, dopo oltre sessanta audizioni. Tali proposte possono essere considerate come un tentativo di composizione o sintesi (vedremo quanto coerente al suo interno) tra i diversi indirizzi in materia tributaria espressi dall'attuale "Politico" multipolare, peraltro proprio durante la fase di governo delle "grandi intese" o della "quasi-unità nazionale". Nella misura in cui tali indirizzi riflettono, almeno in parte, gli orientamenti dei principali gruppi sociali, economici e di interesse di cui i partiti sono ema-

² Soprattutto considerando che la riforma fiscale, seppure non rientri negli obiettivi del PNRR, costituisce uno strumento complementare e trasversale alla risoluzione di alcune delle criticità strutturali del sistema-Paese e degli squilibri macroeconomici che caratterizzano l'Italia, così come emerge anche dall'ultima Raccomandazione ECOFIN rivolta all'Italia (considerando n. 24 e 25 e punto 1), del 13 giugno 2022, emessa nell'ambito del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio (consultabile all'URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9759-2022-INIT/it/pdf>).

³ Cfr. C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it* 1 (2019), 33-96.

nazione, è lecito aspettarsi una loro continuità, anche laddove la riforma non fosse approvata e/o attuata entro la fine della presente Legislatura. In ogni caso, anche nell'ipotesi di scioglimento anticipato delle camere e di nuove elezioni, il nuovo Governo e il nuovo Parlamento troverebbero nel testo del d.d.l., giunto a una versione pressoché definitiva sul finire della Legislatura, all'esito della lunga indagine conoscitiva citata, la base più avanzata per riproporre in tempi rapidi il progetto di delega legislativa. Anche se la riforma tributaria non rientra tra i provvedimenti attuativi del PNRR, essa assume certamente una funzione ancillare e complementare (ovviamente in termini di riequilibrio della finanza pubblica e di riassetto macroeconomico del Paese) rispetto al raggiungimento di molti degli obiettivi assegnati all'Italia nell'ambito delle azioni del *Next Generation UE*. Dunque l'urgenza e la necessità della riforma, anche in parallelo alla prioritaria agenda di attuazione del PNRR, non vengono meno con la fine della Legislatura, e proprio per questo non tanto i suoi punti di forza, ma soprattutto alcune criticità del d.d.l. meritano di essere individuate, con l'auspicio che ciò possa contribuire a migliorare l'attuazione del progetto se non la sua stessa eventuale riscrittura nella XIX Legislatura.

2. Il pluralismo o “dualismo imperfetto” dell'imposizione italiana sul reddito e il mantenimento dell'IRPEF come imposta speciale sul reddito da lavoro nel progetto di riforma

Uno dei grandi problemi, se non il principale, al centro della riforma tributaria è certamente la tassazione del lavoro, nel contesto di una più ampia riflessione sulla necessità di redistribuire il carico fiscale in modo più efficiente, ma anche più equo, tra i fattori della produzione. E qui emerge la prima anomalia, perché il grande convitato di pietra, nel disegno di riforma dell'imposizione personale sul reddito, pare proprio essere la tassazione dei redditi di lavoro, con particolare riguardo a quello dipendente.

Infatti, il reddito da lavoro subordinato e quello da lavoro autonomo non paiono oggetto di un'attenzione specifica e sistematica (tranne poche ma significative eccezioni) all'interno del progetto, così come risultante sulla base dell'iniziale proposta del Governo e poi degli emendamenti parlamentari in discussione. Eppure, come si dirà meglio nel prosieguo, la riforma dell'IRPEF ruota in modo necessario e nevralgico intorno alla tassazione del fattore di produzione lavoro.

Ad esempio, nell'articolo 2 del d.d.l., che indica i principi e criteri direttivi specifici per la revisione del sistema di imposizione personale dei

redditi, non viene espressa alcuna esigenza di riformare le vigenti regole di determinazione dell'imponibile ascrivibile alle due categorie reddituali di riferimento. All'opposto, l'obiettivo della progressiva armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio viene riferito anche alle basi imponibili, con il superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria. Analogamente l'art. 3, in materia di riforma dell'IRES, pur nella (problematica) genericità e laconicità della sua formulazione, prevede la «revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei».

Per quanto riguarda il regime di determinazione e di tassazione del reddito di lavoro autonomo, nel testo risultante dopo gli emendamenti approvati dalla Camera dei Deputati viene anzi espressamente confermato lo *status quo*, con un riferimento normativo molto specifico a un peculiare regime impositivo vigente (sulla criticità di questa scelta si rinvia alla trattazione successiva nel par. 4): viene infatti fissato come criterio (o limite) direttivo per l'esercizio della delega il «mantenimento delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», ovvero il regime di imposizione sostitutiva sui lavoratori autonomi e piccoli imprenditori c.d. forfettari.

È vero che il testo del d.d.l., inizialmente approvato e proposto dal Consiglio dei Ministri, presentava un impianto di riforma per un verso più organico e articolato, sebbene risultasse poi lacunoso ed eccessivamente generico nella formulazione di numerosi principi e criteri direttivi⁴. L'idea iniziale era infatti, com'è ampiamente noto, quella di far evolvere il sistema verso un modello di *dual income taxation*. Da un lato si prevedeva l'applicazione di un'imposta reale e proporzionale ad aliquota unica su tutti i redditi derivanti «dall'impiego del capitale», sia finanziario che immobiliare, anche travalicando i confini delle categorie reddituali tradizionali: veniva infatti proposto il medesimo regime di imposizione anche per «i redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di

⁴ Come rilevato nella *Memoria alle Commissioni finanze di Camera e Senato sul disegno di legge AC 3343* presentata il 26 novembre 2021 dal Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, Prof. G. PISAURO (consultabile all'URL: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/11/Memoria-UPB_DDL-del_rif_fisc.pdf).

lavoro autonomo»⁵ esercitate dalle persone fisiche e dagli enti non soggetti ad IRES, lasciando così intravedere una sorta di “scorporo” (dalle modalità tecniche però indefinite) della componente reddituale “capitalistica” anche all’interno delle categorie impositive del lavoro autonomo e dell’impresa individuale. Dall’altro lato l’IRPEF, personale e progressiva, veniva eletta a strumento di tassazione sì generale, ma costitutivamente residuale, perché rivolta a tutti gli altri redditi, diversi da quelli derivanti dall’impiego di capitale in tutte le sue forme: e quindi, in sostanza, ai redditi di lavoro dipendente. Nella proposta iniziale del Governo la riforma dell’IRPEF in senso stretto avrebbe pertanto inciso quasi esclusivamente, ed espressamente, sui redditi da lavoro (quello subordinato e quello consistente nella componente lavorativa in senso stretto delle attività del professionista e dell’imprenditore individuale).

L’idea portante di questa prima proposta di riforma, dunque, non era tanto quella di correggere l’attuale sistema di prelievo sul reddito complessivo – in verità parcellizzato e profondamente improntato a un modello di imposizione più reale e proporzionale che personale e progressiva – rivitalizzando il primigenio modello di *comprehensive tax*⁶. Al contrario, l’obiettivo appariva quello di razionalizzare soltanto l’assetto esistente, già caratterizzato da una forte presenza di prelievi sostitutivi, proporzionali e scarsamente connotati sotto il profilo della personalità, nati come regimi speciali derogatori e, spesso, contingenti. Il progetto, mentre intendeva superare la molteplicità e l’eterogeneità delle imposte speciali sui redditi finanziari e immobiliari, senza rinunciare al modello della tassazione sostitutiva proporzionale su di essi, di fatto limitava formalmente l’ambito di applicazione dei principi di personalità e di progressività dell’imposta (quasi) unicamente ai redditi lavorativi delle persone fisiche. In questo senso, riconosceva e legitti-

⁵ Così l’art. 1 co. 1 lett. a) della bozza di d.d.l. approvata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2021.

⁶ Operazione peraltro inopportuna se non impossibile, nel contesto della libera circolazione internazionale dei capitali, in cui la maggior parte dei Paesi europei adotta sistemi di imposizione sostitutiva sui redditi di capitale/finanziari. Ciò non esclude la necessità di cercare dei correttivi, per garantire che un sistema di tassazione duale dei redditi assicuri comunque un accettabile livello di equità orizzontale e verticale tra i contribuenti, pur nella differenziazione dei trattamenti impositivi: sul punto cfr. le osservazioni di G. CORASANITI, *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e altri aspetti del sistema tributario*, 12 marzo 2021, consultabile all’URL: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/305/801/Audizione_prof._Corasaniti.pdf

mava quella configurazione che l'IRPEF è venuta di fatto assumendo via via dopo la riforma degli anni '70, e cioè quella di un'*imposta speciale sui redditi di lavoro*, piuttosto che un'*imposta generale sul reddito complessivamente inteso*, come la dottrina ha riconosciuto da tempo⁷.

Il riferimento al «modello compiutamente duale» è però venuto meno, con l'approvazione di emendamenti al testo da parte della Camera. L'impostazione che ora emerge dal testo del d.d.l. delega non differisce radicalmente dalla precedente, ma i suoi contorni appaiono meno netti e più indefiniti, e il dualismo assai meno organico e coerente.

Da una parte (lett. *a*) dell'art. 2 co. 1) si prevede infatti una progressiva «revisione del trattamento fiscale dei redditi *personali* derivanti dall'impiego dei capitali [...] prevedendo ordinariamente l'applicazione di un prelievo proporzionale e regimi cedolari ai redditi di capitale, distinguendo tra redditi di capitale mobiliare e immobiliare». Questa formulazione, che enfatizza l'intervento come mera *revisione*, riferisce l'aggettivazione *personale* ai redditi derivanti dall'impiego di capitale e prevede che l'imposizione sostitutiva sia applicata *ordinariamente* (il che non esclude l'applicazione anche di modalità diverse di imposizione, in via «straordinaria»), potrebbe consentire di mantenere forme di imposizione personale, comprensiva e forse addirittura progressiva almeno su alcuni redditi di capitale (ad esempio quelli finanziari o immobiliari ottenuti nell'esercizio di attività economiche), mentre il riferimento ai *regimi cedolari* al plurale potrebbe continuare a legittimare la molteplicità di regimi di tassazione differenziati. Va però ugualmente detto che poi, come già accennato, si introduce per converso l'idea di un percorso di «progressiva armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, anche con riferimento alle basi imponibili e al progressivo superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria» (lett. *f*).

Dall'altra parte, mentre l'evoluzione verso un «sistema compiutamente duale» implicava, per necessità di coerenza, che i redditi di lavoro non avrebbero (più) dovuto essere assoggettati a regimi sostitutivi e tassazioni proporzionali e di tipo reale (essendo questa modalità di imposizione riser-

⁷ Cfr. P. LIBERATI, *Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia*, in *Rivista di Scienza delle finanze e Diritto finanziario* 1 (2018), 30-60; D. STEVANATO, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Audizione VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati e 6a Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica*, in *Giurisprudenza delle imposte* 1 (2021), 47-75.

vata soltanto ai redditi derivanti dall'impiego di capitale), l'attuale formulazione non preclude invece affatto questa possibilità. Se ne trae dunque l'impressione che la riforma dell'IRPEF proposta sia ora molto più "gattopardiana" di prima, ovvero che con essa si voglia far apparire che tutto muti affinché nulla in verità cambi. Non si vede infatti quale sarebbe la sostanziale discontinuità tra il sistema duale proposto, non più "puro" ma "imperfetto", rispetto al sistema "ibrido" o "plurale" che è attualmente in vigore. In questo senso le Commissioni parlamentari sembrano aver tenuto conto di considerazioni che sono state formulate da alcuni Autori nel corso delle audizioni conoscitive e che mettevano in guardia circa l'eccessiva complessità di una riforma integrale imperniata sul passaggio a un sistema duale "puro"⁸. Gli emendamenti apportati testimoniano quindi che il Parlamento ha ritenuto preferibile una revisione "mirata" di alcuni aspetti soltanto del sistema di imposizione dei redditi, col proposito di risolverne alcune criticità ma volendo mantenerlo nella sua attuale versione "plurale"⁹.

Attualmente, pertanto, il d.d.l. di delega, una volta posto come principio generale l'obiettivo di ridurre il «carico tributario» su *tutti* i redditi derivanti dai fattori della produzione¹⁰ al fine di stimolare la crescita economica, contiene un esplicito riferimento al *lavoro* (s'intende principalmente quello *dipendente*) solo in relazione alla riforma della scala di progressività dell'IRPEF, giustificando la progettata riduzione delle *aliquote medie effettive*

⁸ In questo senso la posizione di G. MELIS, *Indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in *Innovazione e diritto. Quarterly Review of Tax and Economic Law* 1 (2021), 1-90, richiamando l'aggravio di complessità gestionale del sistema che deriverebbe dalla generalizzazione dell'istituto della *Allowance for Corporate Equity* (ACE) proposto come perno del sistema duale da G. ARACHI nella sua audizione presso le Commissioni parlamentari (consultabile all'URL: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/279/701/29_Audizione_prof._ARACHI.pdf).

⁹ Per quanto riguarda l'IRPEF, lo scarto tra la bozza di d.d.l. presentato dal Governo e la versione emendata dalla Camera si può, in fondo, ricondurre al diverso approccio all'evoluzione verso la DIT che gli organi costituzionali esprimono, in sintesi, con i diversi averbi utilizzati: se il Governo ha indicato come obiettivo della riforma la transizione verso un sistema «compiutamente» duale, già nelle conclusioni del documento congiunto delle Commissioni Finanze di Camera e Senato del 30 giugno 2021, al termine dell'indagine conoscitiva, i parlamentari avevano espresso il loro *favor* per un sistema «tendenzialmente» duale.

¹⁰ Principio generale di de-tassazione che, evidentemente, si riferisce alla pressione fiscale nominale, e che viene per così dire "compensato" dagli obiettivi di incrementare l'efficienza della struttura delle imposte e di ridurre l'evasione e l'elusione (cfr. art. 1 co. 1 lett. a) e lett. d) del d.d.l.).

tive «anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito» (art. 2 co. 1 lett. c) n. 1)). In relazione al *lavoro autonomo* (e all'impresa individuale), oltre a essere statuito – come già anticipato – il mantenimento dell'attuale regime “naturale” di forfetizzazione dell'imponibile e di imposizione sostitutiva proporzionale per i compensi entro i 65.000 euro¹¹, il d.d.l. indica una «eventuale» riduzione delle ritenute d'acconto e una differente periodizzazione, su base mensile, dei versamenti dell'acconto previsionale e del saldo dell'IRPEF al fine di garantire «una più equa distribuzione del carico fiscale nel corso del tempo» e ridurre così «i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale» per gli operatori economici individuali.

In sintesi, quindi, da d.d.l. emerge chiaramente la volontà di mantenere l'attuale assetto dell'IRPEF come *imposta speciale* applicabile essenzialmente ai redditi da lavoro dipendente e alle pensioni e anche, sebbene in misura non esclusiva e assai minore, ai redditi da lavoro autonomo/impresa individuale.

I dati relativi alle dichiarazioni IRPEF relative all'anno d'imposta 2018, prima della recessione da Covid-19, resi disponibili ed elaborati dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (d'ora in avanti “UPB”), indicano d'altronde che la base imponibile dell'imposta complessivamente *dichiarata* è per l'87% composta proprio da redditi di lavoro dipendente e pensioni e che l'81% dell'imposta complessivamente versata proviene da queste categorie di contribuenti¹². Il lavoro autonomo (soggetto a IRPEF, quindi al di fuori del regime forfetario) contribuisce per il 7% alla base imponibile e per il 15% al gettito. Quasi il 90% del gettito IRPEF deriva quindi, normalmente, dal lavoro individuale. Il dato è riferito solo all'imposta autoliquidata e dichiarata, e va quindi tenuto conto che l'incidenza del lavoro individuale sul gettito teorico può essere molto più elevata: infatti, la propensione al *tax gap* calcolata per l'IRPEF in relazione ai redditi di lavoro autonomo e

¹¹ Con la previsione, tuttavia, di introdurre anche una nuova imposta sostitutiva opzionale applicabile ai compensi sopra soglia, ricompresi entro un dato ammontare (da determinarsi in sede di attuazione della delega), nel biennio successivo al passaggio dal regime forfetario a quello ordinario. Sul punto cfr. più avanti nel testo il par. 4.

¹² G. PISAURO, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, del 2 febbraio 2021, consultabile all'URL: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/02/Audizione-UPB-su-riforma-Irpef-02_02.pdf.

d'impresa individuale è alta ed era pari, sempre per il 2018, a circa il 67%, per un ammontare stimato di oltre 32 miliardi di euro evasi¹³.

In questo quadro, le esigenze di riforma della tassazione del lavoro sono state ricondotte principalmente al problema di come perequare gli andamenti "erratici" e diversificati della progressività dell'imposta sui redditi da lavoro dipendente: quindi, in sostanza, a un problema di giustificazione e/o di superamento delle differenze di pressione fiscale cui sono sottoposte le persone fisiche che percepiscono uguali redditi appartenenti a tale categoria, alle fattispecie assimilate o a categorie affini (*id est* il lavoro autonomo).

Si è dunque scelto di impostare la riforma della tassazione del lavoro quasi unicamente come revisione della disciplina di liquidazione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche¹⁴. In questo senso si può criticare la rinuncia ad affrontare una questione sostanziale: se sia ancora attuale, e risponda cioè alla realtà e alle esigenze delle forze produttive, una categorizzazione dei redditi e delle basi imponibili basata sulla netta distinzione dell'attività del lavoratore subordinato, del prestatore d'opera materiale e intellettuale e dell'imprenditore individuale. Differenziazioni nella disciplina di queste figure sono evidentemente necessitate prima ancora che necessarie, e non sarebbe pensabile un'omologazione delle loro regole di determinazione dell'imponibile¹⁵. E tuttavia proprio quelle regole, per quanto riguarda il lavoro autonomo e l'impresa minore individuale, sono già state via via progressivamente ravvicinate (con – ad esempio – il criterio

¹³ Dati resi disponibili nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* allegata alla NADEF 2021, consultabile all'URL: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_25_09_finale.pdf. Sempre con riferimento ai dati pre-Covid19 nel quinquennio 2014-2018 il *tax gap* medio dell'IRPEF relativo alla tassazione del lavoro e delle piccole attività economiche (32,5 miliardi di euro circa) risulta di poco inferiore al *tax gap* dell'IVA (34,8 miliardi di euro). Il *tax gap* derivante dal lavoro dipendente irregolare ammonta "solo" a 4,5 miliardi di euro circa, ai valori del 2018.

¹⁴ Considerato anche che, con l'art. 1 co. 8 della Legge di bilancio per il 2022, l. 234/2021, l'attività dei lavoratori autonomi e degli imprenditori individuali è stata in linea generale esclusa dall'imposizione reale con IRAP.

¹⁵ A favore di un'unificazione delle regole categoriali per il reddito di lavoro autonomo e della piccola impresa, C. C. COTTARELLI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Audizione dell'8 febbraio 2021, 3, consultabile all'URL: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-audizione-sulla-riforma-del-sistema-tributario>. *Contra* per ragioni sistematiche, ma favorevole all'ulteriore avvicinamento di alcuni aspetti delle relative discipline giuridiche, G. MELIS, *Indagine conoscitiva cit.*, 70.

di imputazione temporale per cassa per le imprese minori o la rilevanza per i professionisti dei valori derivanti dalla cessione di beni strumentali o dei corrispettivi derivanti dalla “cessione” dell’attività, etc.), e massimamente con il regime speciale per i c.d. forfettari. D’altra parte sul piano giuslavoristico è noto che, dopo le riforme attuate tra il 2015 e il 2019, le categorie identificative dei soggetti sono, nonostante le intenzioni, ancora più frastagliate, con lavoratori autonomi che possono rivelarsi “a bassa autonomia” e lavoratori dipendenti invece “a subordinazione attenuata”, con prestatori d’opera in regime di “collaborazione etero-organizzata” (cui si applicano le tutele del lavoro subordinato, ma che dal punto di vista fiscale non sono necessariamente qualificabili come lavoratori dipendenti) e prestatori in regime di collaborazione auto-organizzata (che per il diritto tributario potrebbero ricadere, secondo i casi, sotto il regime delle collaborazioni coordinate e continuative, quindi essere assimilati al lavoro dipendente, o sotto il regime del lavoratore autonomo, magari forfetario)¹⁶. La normativa tributaria continua invece a impostare una dicotomia tra lavoro autonomo e lavoro dipendente e, al contempo, utilizza tecniche di assimilazione dei redditi all’una o all’altra categoria che creano zone grigie (le collaborazioni), senza riuscire a cogliere i reali confini delle due modalità di lavoro, ingenerando complessità di qualificazione talvolta inutili e disparità di trattamento anche contraddittorie, soprattutto per le fasce medio-basse di reddito¹⁷.

In questo senso diversi Autori, tra quelli auditi dal Parlamento durante l’indagine conoscitiva, hanno evidenziato alcune criticità, che tuttavia pare siano rimaste inascoltate. Tra tutte si possono ricordare l’indeducibilità delle spese di produzione del reddito per il lavoro dipendente¹⁸. Questa limitazione continua a segnare un grande iato tra le due categorie di reddito: ma

¹⁶ Su questi profili si vedano approfondimenti in A. MONDINI, *La frammentazione fiscale del lavoro autonomo nei regimi impositivi del suo reddito*, in *Lavoro Diritti Europa – Rivista Nuova di Diritto del lavoro* 4 (2021), consultabile all’URL: https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Contributo_Mondini_regimi_fiscali_lav_aut.pdf.

¹⁷ Apre la riflessione a un riavvicinamento del trattamento fiscale di lavoro dipendente e autonomo L. CARPENTIERI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Audizione del 15 marzo 2021, 1-35, 26 ss., consultabile all’URL: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/501/audizione_Loredana_Carpentieri_15_marzo_2021_u.v_.pdf.

¹⁸ Cfr., tra gli altri, G. CORASANITI, *Audizione cit.*, 37 ss., che propone l’introduzione di una deduzione fissa forfetaria dal reddito di lavoro dipendente, sul modello tedesco; C. COTTAPELLI, *Indagine conoscitiva cit.*; G. MELIS, *Indagine conoscitiva cit.* 25; D. STEVANATO, *Per*

il suo presupposto, ovvero che il lavoratore subordinato non abbia mai tali spese a proprio carico in quanto tutte verrebbero sostenute dall'impresa, appare ormai antistorico perché legato a una visione dei rapporti di produzione non più attuale. E in ogni caso la detrazione per lavoro dipendente ex art. 13 TUIR non appare più in grado di assolvere efficacemente allo scopo di assorbire forfetariamente, in qualche modo, questi eventuali oneri, poiché in essa (decescente al crescere del reddito complessivo) prevalgono la funzione di discriminazione qualitativa dei redditi, per assicurare la *no tax area* e la curva di progressività (e infatti la detrazione per tipologia di reddito spetta anche, seppure in misura minore, al pensionato, che non sostiene spese di produzione, e al lavoratore autonomo che invece già può dedurle). Per quanto riguarda il lavoro autonomo, invece, è l'indeducibilità dei contributi previdenziali dal reddito di categoria (e quindi la loro irrilevanza come spese inerenti alla produzione del reddito) e la deducibilità, per converso, dal reddito complessivo, che possono provocare conseguenze inique. Il calcolo del reddito di riferimento per le detrazioni connesse alla tipologia di reddito, ad esempio, è basato sul reddito di lavoro autonomo ma al lordo dei contributi, e ciò ingenera una disparità di trattamento rispetto agli altri lavoratori iniqua e difficilmente giustificabile¹⁹; così come effetti di ineducibilità assoluta dei contributi facoltativi o delle eccedenze di versamento di contributi obbligatori possono aversi per i lavoratori autonomi in regime forfettario.

Ridurre o azzerare le differenze nei meccanismi di calcolo dell'imposta sui redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da piccola impresa, da pensione, in particolare rivedendo il sistema delle detrazioni per tipologie di reddito, è naturalmente funzionale a realizzare una maggiore equità orizzontale (v. il successivo paragrafo 4). Ma occorre chiedersi se sia sufficiente fare ciò, quando a monte le regole di determinazione dell'imponibile

arrivare alla svolta sull'IRPEF una strada disseminata di ostacoli, in *Diritto e pratica tributaria* 2 (2020), 567-568.

¹⁹ Cfr M. LEO, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, 2 febbraio 2021, 9, consultabile all'URL: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/734/09_Memoria_Prof._Maurizio_Leo.pdf, il quale richiama il contrasto di interpretazioni esistente tra Corte di Cassazione (favorevole alla deducibilità dei contributi dal reddito di lavoro autonomo: cfr. ad esempio da ultimo ord. 321/2018) e Agenzia delle Entrate (contraria, anche se un primo cambio di orientamento recente si è manifestato con la Ris. 66/2020).

delle attività economiche presentano ancora tra loro differenze eccessivamente marcate, perché non basate sulle oggettive differenze tra le fattispecie, o appaiono ingiustificatamente frammentate. Al tempo stesso, mantenere l'accesso solo per i produttori di redditi di lavoro autonomo o d'impresa a regimi agevolati di tassazione sostitutiva, proporzionali, del tutto opposti alla "filosofia" dell'IRPEF²⁰, come appunto il regime della l. 190/2014, solleva una grave contraddizione interna (su cui v. ulteriormente il paragrafo 4), soprattutto per le fasce di reddito medio-basse.

Il d.d.l. di riforma, su questi punti, rischia di costituire un'occasione mancata. Un intervento di revisione delle basi imponibili categoriali non è, in effetti, previsto, anche se un'interpretazione estensiva della delega al riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda (art. 2 co. 1 lett. *d*) (potrebbe ugualmente consentire interventi mirati ad apportare alcune delle correzioni proposte.

3. L'obiettivo del mantenimento e della rimodulazione della progressività sui redditi di lavoro

In linea generale, il d.d.l. di riforma richiama più volte²¹ il rispetto e la preservazione del principio di *progressività*, riferita al sistema tributario, sulla scorta dell'art. 53 co. 2 Cost., e all'IRPEF (poiché questo è, in sostanza, il tributo su cui grava in via principale il compito di realizzare il programmatico precetto costituzionale). È stato tuttavia aggiunto, in sede parlamentare, anche il richiamo alla necessità che sia rispettato il principio di *equità orizzontale*, il che dovrebbe significare una "uguale distribuzione" della scala di progressività tra i vari consociati che si trovino in condizioni simili (v. ulteriormente il prossimo paragrafo).

Il d.d.l. delega il Governo a intervenire sulle *aliquote effettive, medie e marginali*, intendendo per aliquote effettive quelle derivanti dall'applicazione dell'IRPEF includendo gli effetti delle detrazioni per tipologia di reddito e, invece, senza tenere conto degli effetti dei regimi sostitutivi né di quelli prodotti da altre detrazioni (come quelle per i carichi di famiglia o per le spese ex art. 15 TUIR). I criteri indicati sono la riduzione graduale delle ali-

²⁰ La tassazione sostitutiva agevolata sui premi di produttività (con aliquota al 10%) non è comparabile, per caratteristiche, limiti e impatto sul gettito, a quella prevista per i lavoratori autonomi c.d. forfettari.

²¹ Art. 1 co. 1 lett. *c*) e art. 2 co. 1 lett. *c*) del d.d.l.

quote medie effettive, «a partire da quelle relative ai redditi medio-bassi», e delle «variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive». Viene previsto anche il «riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda [...], tenendo conto della loro finalità, con particolare riguardo [...] dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta e destinando le risorse derivanti dalla loro eventuale eliminazione o rimodulazione [...] ai contribuenti soggetti all'IRPEF, con particolare riferimento a quelli con redditi medio-bassi»²², nonché la graduale trasformazione delle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 15 co. 1 TUIR in «rimborsi erogati direttamente attraverso piattaforme elettroniche diffuse»²³.

Nell'arco della stessa XVIII Legislatura (e di quella precedente), peraltro, si è già intervenuti più volte sulle aliquote legali ed effettive, sugli scaglioni di reddito e sui meccanismi di detrazione ex artt. 13 e 12 TUIR (per tipologia di reddito e per carichi di famiglia). Fino al mese di luglio del 2020 ha trovato applicazione il sistema del credito o del c.d. *bonus IRPEF* per i lavoratori dipendenti e assimilati, delineato dall'art. 13 co. 1-bis TUIR²⁴. Poi l'istituto è stato ampliato sotto il profilo oggettivo e soggettivo per effetto del d.l. 3/2020, ed è stata aggiunta un'ulteriore detrazione decrescente, per i lavoratori dipendenti al di fuori dall'ambito di applicazione del *bonus* ma con redditi complessivi compresi tra i 28.001 e 40.000 euro²⁵. Infine, con la revisione complessiva delle detrazioni per categoria di reddito (lavoro dipendente e autonomo e pensioni) e per carichi di famiglia operata dalla Legge di bilancio per il 2022 (con l'abrogazione, a decorrere da marzo 2022, della detrazione per i figli fiscalmente a carico e la sua sostituzione con l'istituto dell'Assegno unico e universale), anche il *bonus* è stato modificato in modo incisivo²⁶. La medesima legge ha riformato anche gli scaglio-

²² Art. 2 co. 1 lett. d) del d.d.l.

²³ Art. 2 co. 1 lett. e) del d.d.l.

²⁴ Come modificato dalla Legge di bilancio 2015 (l. 190/2014, art. 1 co. 12). Si tratta dell'attribuzione di un credito, escluso da tassazione, in misura fissa o variabile (comunque rapportata al periodo di lavoro nell'anno) a seconda del reddito complessivo, ai lavoratori che hanno un'imposta lorda capiente rispetto alla detrazione per reddito di lavoro ex art 13 co. 1 TUIR, ma possiedono un reddito complessivo compreso tra un ammontare minimo e massimo (8.000-26.600 euro).

²⁵ Il d.l. 3/2020 ha abrogato il co. 1-bis dell'art. 13 TUIR e ha previsto la spettanza di un trattamento integrativo della retribuzione, da erogarsi automaticamente da parte del datore di lavoro/sostituto d'imposta, di importo pari a 1.200 euro annuali rapportati al periodo di lavoro, se il reddito complessivo del lavoratore non supera la soglia di 28.000 euro.

²⁶ L. 234/2021, art. 1 commi da 2 a 8. Attualmente il *bonus* fiscale è modulato su due li-

ni reddituali, riducendoli da cinque a quattro, e ha rimodulato le aliquote nominali corrispondenti, in questo senso anticipando parzialmente alcuni degli obiettivi della riforma e attribuendo così un complessivo risparmio d'imposta ai contribuenti IRPEF²⁷. Va comunque detto che gli interventi adottati con la l. 234/2021 non vengono richiamati o fatti salvi dal d.d.l. delega, e non ne è indicato il mantenimento come criterio direttivo. In questo senso il riassetto dell'IRPEF operato dal Governo Draghi I non va assunto necessariamente come una prefigurazione della riforma definitiva, che potrebbe anche discostarsi significativamente dall'impianto tracciato con la manovra finanziaria per l'anno 2022 (benché ciò appaia improbabile, non tanto sul piano politico, quanto su quello tecnico²⁸). Al tempo stesso, in caso di cessazione anticipata della Legislatura, proprio gli interventi operati dalla Legge di bilancio per il 2022 potrebbero costituire l'unica revisione di un certo rilievo dell'IRPEF attuata non solo nella XVIII Legislatura ma anche nell'ultimo decennio.

Così sinteticamente riassunto il quadro degli interventi che il d.d.l. delinea in materia di IRPEF e tassazione del lavoro, si possono mettere ora in luce sia alcune questioni generali, sia alcuni nodi problematici del testo, nella formulazione assunta all'esito dell'esame parlamentare.

velli, a seconda della "capienza" o meno dell'imposta rispetto alle detrazioni. Spetta, di base, ai lavoratori con reddito complessivo non superiore ai 15.000 euro (1° scaglione), con le modalità già vigenti, e quindi solo in caso di capienza dell'imposta lorda rispetto alla detrazione ex art. 13 co. 1 TUIR. Per coloro che hanno un reddito complessivo superiore a 15.000 euro fino a 28.000 euro (2° scaglione), il trattamento integrativo spetta solo a condizione che l'imposta lorda si incapiente rispetto ad alcune detrazioni fiscali (ex artt. 10, 12 e 13 TUIR), e per la parte corrispondente alla differenza tra la sommatoria di tali detrazioni e l'imposta lorda, con il limite di 1.200 euro annuali.

²⁷ Con una distribuzione degli effetti (in termini di risparmio d'imposta) che tuttavia, in base alle simulazioni, sembrerebbe agevolare maggiormente i contribuenti con redditi di lavoro dipendente medio-alti (reddito annuo tra i 40.000 e i 75.000 euro circa).

²⁸ In effetti la mini-riforma IRPEF attuata con la Legge di bilancio per il 2022 ha già realizzato una prima significativa correzione dell'andamento delle aliquote marginali effettive, consistente proprio – secondo le stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze (v. il *focus* del MEF del 19 gennaio 2022 pubblicato su: <https://www.mef.gov.it/focus/Lintervento-sullIrpef-nella-legge-di-bilancio-per-il-2022/>) – «nel riassorbimento completo del piccolo dell'aliquota marginale effettiva intorno ai 35 mila euro di reddito e nella razionalizzazione di quest'ultima su tutta la distribuzione dei redditi. L'andamento delle detrazioni per i lavoratori dipendenti è stato rivisto per arrivare sostanzialmente a tre livelli di aliquota marginale effettiva, ovvero il 23% fino a 15 mila euro, il 34% fino a 28 mila euro e il 43% dopo i 28 mila euro».

Una prima considerazione, di carattere generalissimo, riguarda l'attenzione dell'oggetto di questa "riforma" dell'IRPEF rispetto allo strumento della delegazione legislativa. Ciò che si vuol dire è che riformare un tributo essenziale nell'architettura del sistema fiscale, ponendo come criteri direttivi – peraltro formulati in modo abbastanza generico – la (mera) revisione dei livelli delle aliquote medie e marginali principalmente allo scopo di promuovere determinate politiche macroeconomiche congiunturali (incentivare l'offerta di lavoro e l'attività d'impresa, come testualmente scritto), lascia l'impressione di una "riforma" che in realtà consiste in una "manutenzione ordinaria" dell'imposta, manutenzione che avrebbe ben potuto farsi con un'ordinaria Legge di bilancio o con provvedimenti normativi da collegarsi a una determinata manovra di finanza pubblica annuale (come in effetti è stato fatto parzialmente con, appunto, la Legge di bilancio per il 2022 e prima ancora con la Legge di bilancio per il 2020 e con il d.l. 3/2020). Si può ricordare infatti che il tipo di intervento proposto rientra perfettamente in uno dei contenuti eventuali tipici della ora abrogata Legge di stabilità (previgente art. 11 co. 3 lett. *b*) della l. 196/2009) e oggi della Legge di bilancio unificata (ex art. 15 della l. 243/2012 e art. 21 della l. 196/2009)²⁹. Si potrebbe ritenere che intervenire sulla "manutenzione" dell'imposta al di fuori degli strumenti legislativi "ordinari" che l'ordinamento appresta allo scopo sia giustificabile al fine di svincolare la riforma dall'attuazione degli obiettivi di bilancio pluriennali e dall'obiettivo di medio termine, ma questo è di fatto smentito non solo, in astratto, dalle regole di copertura finanziaria ex art. 17 della l. 196/2009, ma in concreto dal fatto che lo stesso d.d.l. ha previsto una riforma del sistema tributario "a costo zero", con una clausola di invarianza finanziaria complessiva (su cui si tornerà *infra*).

²⁹ In base all'art. 11 co. 3 della l. 196/2009, la Legge di stabilità doveva in particolare indicare «le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le norme necessarie alla eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali e le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione». Con formula ampia e comprensiva, attualmente l'art. 21, co. 1-ter lett. *a*) della l. 196/2009 stabilisce che la prima sezione della legge di bilancio contenga «norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi».

Al di là della scelta del mezzo normativo, ciò che conta è l'impatto sistematico delle misure da adottarsi e, soprattutto, la loro attitudine a porsi come stabili e continuative. Si può dubitare che una riforma dell'IRPEF, che per sua intrinseca natura dovrebbe essere strutturale, ma che dissimula in verità una sorta di manutenzione ordinaria della sola disciplina di liquidazione del tributo³⁰, possa offrire particolari garanzie di durata. Senza dover scomodare la codificazione (art. 9 del d.d.l.), è evidente che per sottrarre l'IRPEF alla immediata variabilità, sia emergenziale sia elettorale, da parte di ognuna delle successive manovre finanziarie annuali, occorrerebbe l'adozione di principi e criteri rinforzati (magari attraverso la modifica dello Statuto dei diritti del contribuente³¹, a garanzia del riconoscimento di un vero e proprio diritto all'effettivo contenimento e alla perequazione della pressione fiscale sul reddito). Ciò sembra tanto più vero in relazione alla riduzione o eliminazione di molte *tax expenditures*: per quanto esse siano palesemente la causa di numerose distorsioni nel meccanismo di distribuzione del sacrificio fiscale tra i consociati, sembra assai improbabile che i futuri legislatori di bilancio non siano tentati di farle rientrare dalla finestra dopo che saranno uscite dalla porta – come proverbialmente si dice – perché altrimenti rinuncerebbero a un potente e duttile strumento dell'extra-fiscalità³².

Venendo poi specificamente alla questione della progressività va pre-

³⁰ E d'altronde lo stesso documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, approvata dalle Commissioni Finanze di entrambe le camere, preferiva parlare di «*tax re-design*» dell'IRPEF.

³¹ L'elevazione al rango costituzionale di alcuni principi dello Statuto dei diritti del contribuente era stato prefigurato nel già cit. documento conclusivo dell'indagine conoscitiva del Parlamento.

³² In dottrina è stata chiaramente posta la questione della necessità che il legislatore compia una scelta netta tra il mantenere lo *status quo* (o meglio il modello di intervento con agevolazioni frammentarie su cui si fonda lo *status quo*) o il ridurre rigorosamente le spese fiscali e le agevolazioni così da poter finanziare una generalizzata riduzione del carico tributario complessivo: cfr. M. BASILAVECCHIA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario*, 22 marzo 2021, consultabile all'URL: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/312/901/Intervento_prof._Basilavecchia.pdf. Il problema sta appunto nella necessità che una siffatta decisione politica, per condurre a risultati razionali, sia irreversibile e duratura, o quantomeno non reversibile nel medio periodo; l'IRPEF, se si vuole che «la sua struttura “regga” per una pluralità di anni, dovrebbe essere un'imposta “pulita”, cioè liberata dalle molte *tax expenditures* che oggi la rendono opaca e che sono destinate a perdere efficacia man mano che si moltiplicano» (così L. CARPENTIERI, *Indagine conoscitiva cit.*, 20 ss.).

messo che, in questa sede, non servirebbe soffermarsi dettagliatamente sulle criticità della curva di progressività dell'attuale IRPEF, riportando i termini di un'analisi scientifica e di un dibattito che sono già stati ampiamente, lungamente e autorevolmente condotti in occasione delle audizioni parlamentari, in particolare nella già citata relazione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. È osservazione da tutti sostanzialmente condivisa quella secondo cui la curva delle aliquote marginali effettive va normalizzata, evitando crescite esponenziali e picchi addirittura spesso superiori all'aliquota massima legale all'interno degli scaglioni inferiori, soprattutto nei primi due scaglioni e nel passaggio dal secondo al terzo scaglione (attualmente con uno scalino di dieci punti tra aliquote nominali, dal 25% al 35%). Le distorsioni e le inefficienze conseguenti tendono infatti a ostacolare la propensione alla crescita del reddito e condurre a effetti di rimozione negativa dell'imposta, soprattutto per i redditi medio-bassi.

La delega non irrigidisce l'individuazione dei mezzi, data la stretta interdipendenza delle diverse tecniche (intervento su aliquote, imponibile, detrazioni) ma indica il risultato effettuale cui pervenire. Questo, in una prospettiva di "manutenzione" del sistema, come si diceva poc'anzi, può anche essere adeguato, perché conferisce la necessaria "flessibilità" al legislatore delegato. Ma una riforma per delega legislativa dovrebbe inserire nel sistema degli elementi strutturali che diano continuità e stabilità nel tempo ai nuovi assetti normativi. Ed è in questo senso che la delega rimane (ancora) troppo indeterminata. Intanto sarebbe stato forse più opportuno esplicitare un criterio direttivo che si riferisse specificamente a quale debba essere il rapporto (da mantenere nel corso del tempo) tra le aliquote marginali e quelle legali o medie, ovvero un criterio per valutare "l'eccessività" della variazione delle aliquote marginali effettive. Ad esempio si sarebbe potuto stabilire in linea generale che esse, nell'ambito di un dato scaglione, non debbano superare quella legale relativa a quello scaglione e non oltrepassino neppure l'aliquota media effettiva, o comunque si possano discostare da essa entro un limite predeterminato. Il vero problema, infatti, come messo bene in evidenza dall'UPB, non è soltanto l'andamento irregolare delle aliquote marginali, ma il divario tra queste e le aliquote medie di riferimento per le varie fasce di reddito.

Bisogna poi considerare che attualmente³³ i redditi di lavoro dipendente sino a 12.500 euro sono di fatto esclusi da tassazione (ed anzi, per effetto

³³ Le elaborazioni statistiche dell'UPB, utilizzate nel testo, sono relative all'IRPEF prima della riforma delle aliquote e delle detrazioni operata dalla Legge di bilancio per il 2022.

dei *bonus*, oltre gli 8.150 euro circa si possono verificare effetti di imposta negativa) e, al di sopra di tale soglia, fino a circa 21.000 euro l'aliquota media effettiva si mantiene bassa, circa l'11%, arrivando al 15% poco sopra i 25.000 euro. Fino a 28.000 euro circa si collocano approssimativamente l'80% dei contribuenti IRPEF, da cui si ricava però soltanto il 26,6% del gettito dell'imposta, circa un altro quarto del gettito proviene dai contribuenti fino a circa 41.000 euro, mentre quelli con un reddito superiore, pur costituendo solo l'8% dei contribuenti totali, pagano circa la metà dell'imposta. Le aliquote marginali effettive tendono a discostarsi da quelle legali con un aumento di quattro punti percentuali sino a circa 28.000 euro, mentre nelle fasce successive di reddito, sino a 40.000 euro circa, il divario cresce sensibilmente andando dai sette fino ai tredici punti percentuali.

Alla luce di questi dati statistici elaborati dall'UPB, non è immediatamente comprensibile perché si sia ritenuto necessario collegare prioritariamente (anche se, va detto, non esclusivamente) ai redditi medio-bassi la riduzione delle aliquote medie effettive (già tendenzialmente abbastanza contenute), piuttosto che la riduzione delle aliquote marginali. Al contrario, la delega pone l'obiettivo di ridurre le eccessive variazioni tra le aliquote marginali (indirizzando verso un andamento della loro crescita di tipo lineare) come obiettivo generale, senza collegarlo prioritariamente alle fasce di reddito medio-basse. Vero è che oltre il livello di reddito (medio-alto) per cui le detrazioni si riducono fortemente fino ad azzerarsi, le aliquote marginali già si stabilizzano e tendono a coincidere con quelle legali. Il che dimostra – come numerose analisi e simulazioni tecniche hanno messo in luce nel corso delle audizioni parlamentari – che il problema dell'andamento non lineare delle aliquote marginali effettive dipende direttamente dalla struttura delle detrazioni dall'imposta lorda con andamento decrescente e dai *bonus* fiscali riconosciuti ai contribuenti.

L'impostazione che, allora, parrebbe emergere “tra le righe” di questi criteri direttivi è che l'ulteriore riduzione delle aliquote medie effettive per i redditi medio-bassi possa costituire una sorta di “palliativo” per l'inevitabile mantenimento, in queste fasce reddituali, di crescita sostenute, anche se più lineari, delle aliquote marginali (*id est* una progressività marginale più accentuata). Per evitare però la c.d. “trappola della povertà” per le fasce di reddito più basse caratterizzate da variazioni elevate delle aliquote marginali, occorrerebbe intervenire con detrazioni speciali o forme di sostegno (come appunto i *bonus*)³⁴. E ciò, con un effetto un po' di circolo vizioso,

³⁴ Il punto è indicato chiaramente nel *dossier* del Servizio studi del Senato del 30 giugno

riporta al problema iniziale, ovvero la difficoltà a rinunciare in concreto agli effetti degli strumenti delle detrazioni speciali e del *bonus*³⁵, strumenti che, secondo molti, andrebbero però se non accantonati quantomeno fortemente ridimensionati (come la stessa delega parrebbe indicare altrove), anche per rendere più trasparenti, visibili e comprensibili al contribuente i reali livelli di pressione fiscale cui è sottoposto.

Un'ulteriore riduzione delle aliquote medie effettive, rispetto ai livelli attuali, e «a partire dai redditi di lavoro medio-bassi» (ma non limitatamente a questi), fa tuttavia sorgere il problema di come reperire la copertura finanziaria delle minori entrate. Proprio l'esigenza di copertura finanziaria può condizionare in modo decisivo la realizzazione degli obiettivi di contenimento delle aliquote. L'art. 10 del d.d.l. reca una clausola generale di invarianza finanziaria, riferita all'intera riforma del sistema tributario (che quindi non potrà essere finanziata a debito) e prevede che comunque la pressione fiscale complessiva non possa aumentare. Tuttavia, i singoli decreti legislativi di attuazione potranno recare maggiori oneri e minori entrate per la finanza pubblica, che dovranno trovare copertura o in compensazioni interne o in appositi fondi già stanziati a bilancio. E infatti, in relazione alla riduzione delle aliquote effettive dell'IRPEF, l'art. 2 co. 3 del d.d.l. prevede una specifica modalità di copertura. Essa, però, sembra limitare la riduzione delle aliquote fino a concorrenza delle risorse disponibili sui fondi pluriennali di bilancio stanziati dalla Legge di bilancio per il 2021 (l. 178/2020) per interventi di riforma fiscale, il cui ammontare si attesta tra uno e due miliardi di euro all'anno (al netto degli importi riservati al finanziamento dell'Assegno unico). Per un confronto, si consideri che la mini-riforma IRPEF con la rimodulazione di aliquote legali e scaglioni di reddito operata con la Legge di bilancio per il 2022 è costata circa 16 miliardi di euro³⁶. Al

2022 in merito al d.d.l. delega n. A.S. 2651, a pagina 23 (consultabile all'URL: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01355651.pdf>). Il *dossier* parrebbe confermare la chiave di lettura proposta nel testo per quanto riguarda la specificazione relativa ai redditi medio-bassi collegata alla riduzione delle aliquote medie effettive.

³⁵ Tra l'altro, va ricordato che il d.d.l. specifica che l'obiettivo di riduzione deve avere per oggetto le aliquote medie effettive già calcolate al netto delle detrazioni per tipologia di reddito, per cui, in quest'ottica, risulterebbe inevitabile ricorrere a detrazioni ulteriori o, appunto, al meccanismo del *bonus*, rispetto al quale, infatti, la delega non menziona alcuna eliminazione o superamento.

³⁶ Dati del Dipartimento delle finanze, Ufficio Analisi economica e statistica, *Nota n. 6 del 20 gennaio 2022, Assegno Unico Universale e revisione dell'IRPEF: effetti distributivi sulle famiglie italiane*, consultabile all'URL <https://www.finanze.it/export/sites/finanze/.galle>

fine di finanziare una riduzione più consistente, eventuali maggiori entrate, utili per effettuare compensazioni interne nei decreti legislativi di attuazione della riforma dell'IRPEF, potrebbero derivare dal previsto riordino delle deduzioni e delle detrazioni IRPEF. Il d.d.l. prevede in effetti un vincolo di destinazione di spesa delle eventuali risorse derivanti dalla loro eliminazione o rimodulazione, che dovranno appunto essere utilizzate per finanziare interventi a favore dei contribuenti IRPEF con redditi medio-bassi. Considerato, tuttavia, che la riduzione prevista concerne le aliquote medie relative all'imposta non lorda, ma già al netto delle detrazioni per tipologia di reddito; che si prevede di trasformare le detrazioni per oneri (ex art. 15 TUIR) in rimborsi/erogazioni pubbliche dirette, con invarianza finanziaria (lett. *c-bis*) dell'art. 2 co. 1); che anche ove si intervenisse sulle residue detrazioni per familiari a carico per sostituirlle con sussidi diretti, come l'Assegno unico, anche in tal caso l'operazione dovrebbe avvenire in condizione di invarianza finanziaria; alla luce di tutto ciò, il margine di manovra per liberare risorse aggiuntive con il riordino di detrazioni e deduzioni potrebbe non essere poi così ampio. Anche perché la transizione da un sistema basato su un profluvio di *tax expenditures* "opache" a uno che, invece, implementa rimborsi "trasparenti" attraverso piattaforme digitali, nella migliore delle ipotesi (e puntando all'efficienza) non potrà non comportare nuovi oneri amministrativi e rilevanti costi di organizzazione e gestione.

4. Progressività ed equità orizzontale dell'imposizione sui redditi da lavoro e da attività economiche individuali

La progressività dell'IRPEF, come è emerso durante l'indagine conoscitiva parlamentare, non è affatto moderata, ma mal distribuita.

Guardando unicamente all'imposta personale sul reddito delle persone fisiche, si può dire che il principio di equità verticale sia sostanzialmente attuato (anche se non in modo lineare per tutti, come avverrebbe in caso di adozione di una funzione matematica di progressività continua³⁷). L'IRPEF quindi realizza un'imposizione della capacità contributiva crescente in misura più che proporzionale al crescere del reddito, sul presupposto (inespresso) che, essendo l'utilità marginale una funzione decrescente del reddito, la

ries/Documenti/Varie/Nota-tematica-n.-6_Effetti-redistributivi-riforma-Irpef-e-assegno-unico.pdf.

³⁷ L. CARPENTIERI, *Indagine conoscitiva* cit., 23.

progressività sia necessaria per assicurare l'uguaglianza "sostanziale" nella distribuzione tra i contribuenti del sacrificio imposto dal finanziamento solidaristico delle spese pubbliche.

Il d.d.l. è stato però opportunamente emendato affiancando al principio della tutela della progressività anche la garanzia del rispetto dell'equità orizzontale: va assicurata un'uguale scala di progressività del prelievo su uguali incrementi della capacità contributiva (che non significa – si badi – su uguali incrementi del reddito nominale).

L'apparente uguaglianza di trattamento che le aliquote legali dell'imposta *generale* sul reddito lasciano intravedere, si sfalda non solo per effetto dei regimi sostitutivi cedolari, ma *in primis* per le diverse aliquote medie e marginali che caratterizzano, all'interno di classi omogenee di redditi nominali, le varie figure di lavoratori già elencate, dal subordinato all'autonomo, dal piccolo imprenditore al pensionato. E ciò come effetto della frammentazione tra i sotto-sistemi di detrazioni dall'imposta lorda previste in relazione alle singole categorie reddituali. Basti considerare che, anche dopo gli interventi di razionalizzazione operati dalla l. 234/2021 su aliquote, scaglioni e detrazioni ex art. 13 TUIR, la *no tax area* derivante dall'applicazione delle sole detrazioni per tipologia di reddito si attesta per un lavoratore subordinato a 8.145 euro annui (senza considerare gli effetti del *bonus* IRPEF), per un pensionato a 8.500 euro e per un lavoratore autonomo a 5.500 euro.

Difficile interpretare la reale portata prescrittiva dell'equità orizzontale come formulata nel d.d.l. delega: una lettura rigorosa indurrebbe a ritenere che siffatte differenze di trattamento andrebbero del tutto eliminate, "ripulendo" innanzi tutto le detrazioni per tipologia di reddito dalle altre diverse funzioni che non siano quella di stabilizzare la curva di progressività (ad esempio contrasto del *fiscal drag*, recupero forfettario delle spese di produzione del reddito non deducibili dal reddito di categoria, ecc.). A parità di reddito monetario lordo, eventuali differenze di capacità contributiva derivanti alla tipologia di reddito prodotto andrebbero riconosciute unicamente all'interno del meccanismo di determinazione della base imponibile, escludendo tuttavia le formule dei crediti "fiscali" erogabili con effetti di imposta negativa (ovvero il c.d. *bonus* per lavoratori dipendenti, i cui effetti andrebbero o totalmente "interiorizzati" nel dispositivo delle detrazioni per la progressività oppure totalmente espunti e scollegati dal sistema dell'imposta e affidati a un dispositivo *esterno* di trasferimenti pubblici diretti, il cui ammontare cioè non dipenda dal livello delle aliquote effettive dell'IRPEF o dalle incapacienze dell'imposta rispetto alle detrazioni spettanti). La delega, tuttavia, esclude, come già si è detto, la riforma di-

retta delle basi imponibili. Ciò nonostante, si può ricavare *in nuce* dalle prescrizioni in materia di riordino delle detrazioni e delle deduzioni un indirizzo, che andrebbe però espresso in modo più chiaro ed esplicito, volto a “disincrostare” complessivamente la disciplina dell’IRPEF delle funzioni di finanziamento indiretto dei contribuenti, differenziato tra l’altro per tipologia di reddito prodotto.

La posizione delle varie figure di “lavoratori” i cui redditi rimangono soggetti all’IRPEF, compresi i piccoli imprenditori in forma di impresa minore o i lavoratori occasionali percettori di redditi diversi, dovrebbero essere trattati in modo uguale sia rispetto all’esigenza di riconoscimento del minimo vitale, sia di fronte alla curva di progressività dell’imposta. Si potrebbero ammettere eccezioni solo se e quando fosse possibile dimostrare scientificamente e individuare oggettivamente situazioni specifiche (variabili in funzione della quantità o della qualità del reddito) in cui l’andamento dell’utilità marginale rispetto al reddito non risultasse decrescente ma indifferente o crescente all’aumentare dell’imponibile.

Per evitare, tuttavia, che il principio di equità orizzontale sia malinteso e applicato in modo “iniquo”, quando viene riferito alla progressività dell’imposta, esso andrebbe applicato in modo da realizzare l’uguaglianza di trattamento sul piano formale. La scala di progressività dovrebbe quindi essere uguale per tutti coloro che risultano assoggettati all’imposta progressiva. Per essere più chiari: la misura della capacità contributiva sottesa al reddito di lavoro può eventualmente essere differenziata in funzione della diversa qualità dell’attività svolta, prevedendo ad esempio diverse regole di quantificazione dell’imponibile partendo dalla medesima disponibilità monetaria (ad esempio, ammettendo che a tutti i redditi soggetti a IRPEF debba essere applicato il principio della tassazione al netto, sarebbe ragionevole che il lavoro dipendente godesse di una deducibilità più limitata, o forfettizzata, delle spese di produzione, rispetto al lavoratore autonomo, al lavoratore occasionale, ecc., coniugando così anche l’esigenza di semplificazione³⁸). Ma il dispositivo tecnico volto ad assicurare la progressività del tributo non dovrebbe essere modellato su un obiettivo di discriminazione qualitativa dei redditi o di altre situazioni, per quanto meritevoli di tutela.

È anche per questo che occorre prestare attenzione alla previsione, nel d.d.l. (art. 2 co. 1 lett. c) n. 1), di trattamenti differenziati per ciò che riguarda le aliquote medie effettive, secondo l’età dei contribuenti (se inferiore

³⁸ Così, ad esempio, la già cit. proposta di G. CORASANITI, *Audizione cit.*, 37.

ai 35 anni) o il loro *status* di secondi percettori di reddito all'interno del nucleo familiare. Come giustificarli rispetto all'esigenza di equità orizzontale nell'applicazione della progressività del tributo? La finalità è ovviamente promozionale, ovvero sostenere il lavoro "giovanile" e non incentivare l'astensione dal lavoro (o peggio il lavoro irregolare) dei componenti del nucleo familiare che sono inizialmente a carico del contribuente. Una volta che si è definita l'aliquota media effettiva come rapporto tra l'imposta "quasi-lorda" (considerando solo gli effetti delle detrazioni per tipologia di reddito) e il reddito complessivo, l'unico modo corretto per ridurre l'aliquota effettiva in presenza di contribuenti con queste caratteristiche sarebbe intervenire sulla quantificazione dell'imponibile, non sulle detrazioni, sulle aliquote o su altri elementi strettamente correlati al meccanismo di progressività. In particolare, sarebbero assolutamente da evitare regimi di imposizione proporzionali e cedolari ad aliquota ridotta. La consapevolezza di questi limiti e dei rischi che potrebbero derivare da una malintesa applicazione del principio di equità orizzontale, emerge, in effetti, dal *dossier* di lettura del d.d.l. delega del Servizio studi del Senato, al 30 giugno 2022. Il *dossier*, ad esempio, indica come soluzione per agevolare gli infra-trentacinquenni un eventuale incremento della *deduzione* dal reddito di lavoro dipendente che, a regime, potrebbe andare a sostituire l'attuale detrazione (lasciando forse intravedere così l'idea di un ritorno a un sistema di imposizione reddituale centrato sulle deduzioni piuttosto che sulle detrazioni, come prima della riforma del 2006/2007).

È però evidente che una distonia molto forte, rispetto all'affermazione dell'equità orizzontale, emerge dalle disposizioni sul mantenimento del regime di imposizione cedolare e di forfettizzazione dell'imponibile previsto dalla l. 190/2014 (art. 1 co. 54-89) per lavoratori autonomi e piccoli imprenditori, al quale si è già accennato³⁹. Gli emendamenti della Camera,

³⁹ Si ricorda che il regime prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP (peraltro oggi non più dovuta in via generale dalle persone fisiche per effetto della Legge di bilancio per il 2022), con aliquota del 15% (5% per le nuove attività, per un massimo di cinque periodi d'imposta). L'imponibile è determinato applicando un coefficiente di redditività – variabile in base ai settori economici individuati secondo la classificazione ATECO – ai compensi/ricavi effettivamente percepiti (e con esclusione di altre componenti reddituali, come le plusvalenze), a condizione che l'ammontare complessivo annuo di tali compensi professionali non superi complessivamente i 65.000 euro. La disciplina prevede esclusione dall'IVA e importanti semplificazioni contabili, formali e amministrative.

riprendendo gli auspici formulati nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, hanno previsto l'aggiunta di una forma di tassazione sostitutiva proporzionale (non necessariamente, però, su un'imponibile forfettizzato) per la durata di un biennio anche dopo la cessazione del regime (qualora si verifici la decadenza per incremento dei ricavi/compensi oltre i 65.000 euro ma entro una data soglia che dovrà determinare il legislatore delegato), su base opzionale, allo scopo di facilitare la transizione "graduale" al regime ordinario. L'indirizzo sembra chiaramente quello di reintrodurre il regime che era già stato stabilito dalla l. 145/2018 e poi fu abrogato nell'anno successivo dalla Legge di bilancio per il 2020.

A nostro parere, una corretta interpretazione del richiamo all'equità orizzontale in combinazione con la progressività implica necessariamente che essa vada intesa come parità di trattamento inter-categoriale, rispetto appunto al livello delle aliquote effettive: i soggetti passivi IRPEF produttori di redditi di lavoro o derivanti da attività economiche di ridotte dimensioni, seppure ascrivibili a diverse categorie fiscali, devono essere assoggettati a una scala di progressività tendenzialmente uguale a parità di imponibile nominale (una volta che questo sia stato determinato in funzione delle regole di categoria).

Anche se l'abbandono dell'impostazione «compiutamente duale» dell'imposizione sui redditi poteva forse, da un lato, se non giustificare quantomeno non ostacolare la previsione di mantenere inalterato il regime di tassazione proporzionale e cedolare sui redditi di lavoro autonomo, dall'altro l'introduzione, tra i criteri direttivi della delega, del principio di una progressività "equamente orizzontale" dell'IRPEF – la cui applicazione pur interessa prevalentemente i redditi di lavoro dipendente – al contempo la contraddice.

Si è sostenuto in altra sede che il regime forfettario di imposizione sostitutiva, anche se in origine sorto come istituto derogatorio con finalità di semplificazione per le attività economiche minimali, dopo il forte innalzamento della soglia dei compensi (da 20.000 a 65.000 euro annui) non vada inteso come agevolazione⁴⁰, anche perché la sua reale convenienza, in termini di risparmio d'imposta, dipende da una molteplicità di variabili che possono elidersi reciprocamente, tra cui il divario tra l'ammontare delle co-

⁴⁰ Tranne che per l'aliquota ridotta al 5% per i primi cinque anni di svolgimento di un'attività assolutamente nuova. Nega la natura agevolativa dell'istituto anche G. CORASANTI, *Audizione cit.*, 38.

sti effettivamente sostenuti e la loro percentuale di forfettizzazione⁴¹. Esso costituisce un regime che ambisce a essere “strutturale” e complementare, non derogatorio rispetto al regime ordinario dell’IRPEF, come denotano anche i suoi caratteri di automaticità e continuità temporale (nonché la sua estensione applicativa, che include il 50% circa delle partite IVA individuali)⁴². Da questo punto di vista, il principale *deficit* dell’attuale regime forfettario sta nel fatto che i suoi confini applicativi – segnati da variegate fattispecie di esclusione e di decadenza, frutto della combinazione di modifiche successive, ora ampliative ora restrittive, spesso senza una chiara direttrice di sistema – non consentono di mettere a fuoco una figura di lavoratore/operatore economico con requisiti *così specifici* da giustificare un trattamento tanto differenziato rispetto alla tassazione IRPEF ordinaria, con una contrapposizione netta tra il modello di imposta personale e progressiva con determinazione analitica dell’imponibile e quello diametralmente opposto dell’imposta reale, proporzionale e con imponibile forfettariamente “catastizzato”. Per cui rimane difficoltoso riconoscere che un siffatto regime possa essere un mezzo coerente per realizzare il concorso alle pubbliche spese con una modalità alternativa, più adeguata e meglio commisurata a una particolare realtà economica di riferimento, all’interno della sfera del lavoro autonomo.

La scelta compita dal legislatore delegante, allora, appare ancora più discutibile: non solo mina l’equità orizzontale mentre la afferma, ma sembra proprio voler cristallizzare la natura strutturale di un regime impositivo che risulta già poco coerente con il sistema dell’IRPEF. La delega, poi, sul punto non brilla per chiarezza: viene disposto il mantenimento delle disposizioni dell’art. 1 commi da 54 a 89 della l. 190/2014, senza precisare se si sta facendo riferimento alla sua versione originale (che disegnava un regime assai

⁴¹ Cfr. G. MELIS, *Indagine conoscitiva* cit., 35 ss.

⁴² Cfr. A. MONDINI, *La frammentazione fiscale* cit., 12 ss. Le previsioni di limiti dimensionali e organizzativi dell’attività sono stati quasi totalmente eliminate (dal 2020 è rimasto il limite di non impiegare dipendenti con redditi annui oltre i 20.000 euro e di non avere posseduto redditi di lavoro dipendente superiori a 30.000 nell’anno precedente). Inoltre non può accedere o permanere nel regime chi effettua prestazioni prevalentemente nei confronti di datori di lavoro con i quali sono in corso rapporti di lavoro o erano intercorsi nei due precedenti periodi d’imposta, oppure di soggetti direttamente o indirettamente riconducibili a essi. Il regime è precluso a chi possiede partecipazioni in società personali e associazioni professionali trasparenti ex art. 5 TUIR, oppure è socio controllante s.r.l., a condizione che tali enti esercitano attività economiche direttamente o indirettamente riconducibili a quelle svolte dai lavoratori autonomi.

differente) o a quella vigente al momento del conferimento della delega (manca infatti il riferimento testuale alle successive modificazioni e integrazioni). La versione vigente costituisce infatti un “microsistema” normativo frutto della sovrapposizione di ripetute modifiche compiute negli anni più recenti e spesso senza una precisa e coerente linea di sviluppo. Ciò nonostante, l’ultima soluzione indicata sembra la più logica, se l’intento è quello di dare continuità al regime già in vigore. Va anche ricordato che il regime reddituale dovrà coordinarsi con quello di esonero delle piccole imprese da IVA, che è stato modificato dalla Direttiva UE 285/2020. A decorrere dal 2025 il regime di esonero IVA sarà applicabile anche ai soggetti non residenti e la franchigia sarà innalzata a 85.000 euro. Anche in relazione a questo scenario, conferire una delega legislativa ponendo come criterio direttivo la cristallizzazione di un regime destinato a essere modificato e forse in parte superato dall’imminente attuazione di una Direttiva europea appare una scelta altamente opinabile.

La delega, poi, perde l’occasione di intervenire su un punto assai delicato, dimostrando ulteriormente – se ve n’era bisogno – la scarsa attenzione alle criticità esistenti legate alla determinazione delle basi imponibili. Elevando a criterio direttivo per il legislatore delegato il mantenimento della disciplina attuale, ex l. 190/2014, così com’è, il d.d.l. perpetua il problema della sottostima dei costi da parte dei coefficienti di redditività (stabiliti nell’allegato 4 alla l. 190/2014), coefficienti per i quali, tra l’altro, non sono stati previsti dalla legge adeguamenti periodici o automatici, ad esempio in funzione dell’inflazione o della struttura dei costi medi o standard delle aree territoriali in cui il contribuente svolge principalmente la sua attività.

Infine, il mantenimento di regimi cedolari di questo genere, nell’area dei redditi di lavoro autonomo, non sembra neppure idoneo a contrastare l’evasione e a garantire «l’emersione degli imponibili», e quindi non pare giustificabile neppure in quest’ottica. Anzi così si creano occasioni di utilizzo abusivo del regime. E l’evasione è l’altra variabile fondamentale che condiziona qualsiasi ragionamento sulla revisione della progressività dell’imposta sul reddito e la sua equità orizzontale. Nessuna equità orizzontale tra lavoro dipendente e lavoro autonomo è possibile senza affrontare il problema del divario sproporzionato tra il *tax gap* dell’uno e dell’altro⁴³. Il d.d.l., pur non

⁴³ P. LIBERATI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e altri aspetti del sistema tributario*, Audizione del 26 febbraio 2021, 1-75, consultabile all’URL: <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attach->

ignorando il potenziamento del contrasto all'evasione⁴⁴, non sembra delineare alcun percorso di misure anti-evasive specificamente finalizzate a consentire una riduzione e una perequazione della pressione fiscale dell'IRPEF. Connesso a questo punto, tra l'altro, si può osservare un'ultima "contraddizione" che nasce dall'inserimento di questo regime nel *corpus* della riforma dell'imposta personale sul reddito: da un lato il d.d.l. riferisce la riduzione dell'aliquota media effettiva dell'IRPEF a tutti i soggetti passivi, ivi compresi i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali che applicano il regime ordinario (in una piena logica di equità orizzontale); dall'altro però mantiene appunto solo per loro l'applicabilità, sino a fasce medie di reddito, di un regime proporzionale con aliquote legali, medie e marginali che sono già fortemente ridotte (5%-15%).

ments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/279/401/28_Audizione_prof._LIBERATI.pdf, afferma che l'efficacia di qualsiasi progetto di riforma fiscale «rimane subordinata al contrasto all'evasione fiscale, che dai tempi dell'unificazione italiana costituisce probabilmente la più profonda violazione del criterio di equità orizzontale, indipendentemente dalle effettive strutture che i tributi hanno assunto nel loro percorso di evoluzione».

⁴⁴ Art. 1 co. 1 lett. *d*) del d.d.l.

PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI *Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale*

ABSTRACT

- ✓ L'azione della finanza pubblica del 2021 si è caratterizzata per due importanti novità relativamente alle manovre sul reddito: la revisione dell'Irpef, con le riforme della scala delle aliquote e delle detrazioni fiscali, e l'introduzione dell'assegno unico universale. Questo lavoro si pone l'obiettivo di descrivere le caratteristiche delle due riforme e discuterne l'impatto.
- ✓ *The 2021 Italian Budget Law provides for several tax measures, including changes to personal income tax rates and deductions, and the introduction of the single universal allowance. This work describes the tax reform characteristics and discusses its impact.*

PAROLE CHIAVE

Riforma fiscale, imposta personale sul reddito, progressività.

KEY WORDS

Fiscal reform, personal income tax, progressivity.

PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI

*EFFETTI REDISTRIBUTIVI E POSSIBILI SCENARI FUTURI DELLA
RIFORMA DELL'IRPEF E DELL'ASSEGNO UNICO UNIVERSALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio 2021 – 3. I redditi degli italiani – 4. L'effetto delle detrazioni e dei bonus fiscali – 5. L'incrocio fra assegno unico e riforma Irpef – 6. Considerazioni conclusive: gli effetti dell'inflazione e i possibili scenari futuri

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, il susseguirsi di una serie di crisi internazionali ha messo e continua a mettere a dura prova le democrazie occidentali e, in particolare, il rapporto di fiducia esistente fra i cittadini e lo Stato. Dapprima le crisi finanziarie dei mutui subprime (2008) e dei debiti sovrani (2011); poi la pandemia da Covid-19 (2020) e ora la guerra in Ucraina, hanno generato forti effetti destabilizzanti sulla fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni e nella loro capacità di controllo delle complesse dinamiche di natura economico-finanziaria che un mondo sempre più globalizzato impone¹.

L'impegno che i singoli Stati hanno messo in campo al fine di contenere gli effetti negativi prodotti dalle varie crisi su cittadini e imprese è stato molto grande. Sebbene a seguito della crisi dei debiti sovrani le politiche fiscali di alcuni paesi del sud Europa, fra i quali l'Italia, sono state all'inizio eccessivamente restrittive, vi è poi stata una inversione di tendenza. Anche grazie all'attuazione di politiche monetarie particolarmente espansive (e.g., *Quantitative Easing*) da parte della Banca Centrale Europea (BCE), che ha consentito di limitare il costo del finanziamento del debito pubblico, e a un mutato atteggiamento delle istituzioni europee circa la rigidità delle regole

¹ EDELMAN TRUST BAROMETER 2021, <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>.

fiscali, da diversi anni è stato possibile per l'Italia e altri paesi europei adottare politiche fiscali espansive che hanno fornito un sostegno importante all'economia e ai redditi dei cittadini. È, inoltre, utile ricordare come negli ultimi anni l'Europa abbia approntato una serie di strumenti comuni per contenere gli effetti negativi degli shock economici generati della pandemia².

Tuttavia, la recente sospensione del patto di stabilità e crescita, che ha consentito ai singoli Stati di utilizzare in maniera molto più flessibile le politiche di bilancio per far fronte alla crisi economica globale, ha contribuito ad incrementare, insieme alla caduta del PIL, il livello di indebitamento dei vari paesi. La situazione italiana presenta dei tratti particolari perché ad un elevato livello di indebitamento preesistente rispetto alla pandemia, si è aggiunto il significativo sforzo finanziario messo in atto in conseguenza di essa. Il rapporto debito-Pil del paese è passato dal 134% rispetto al Pil del 2019 a circa il 150% sul Pil del 2021, in presenza di un rapporto deficit-Pil del 7,2% e di un deficit primario pari al 3,7% del Pil. La spesa per interessi è stata del 3,5% sul Pil, invariata rispetto al 2020.

All'interno di questo contesto complesso e dinamico, l'azione della finanza pubblica del 2021 si è caratterizzata per due importanti novità per quanto concerne le manovre relative alla tassazione sul reddito delle persone fisiche: la revisione dell'Irpef (con le riforme della scala delle aliquote e delle detrazioni fiscali) e l'introduzione dell'assegno unico universale. Andremo qui di seguito a descrivere le caratteristiche delle due riforme per poi concludere con alcune considerazioni legate al cambiamento improvviso dello scenario economico dovuto alla guerra in Ucraina che ha innescato un'impennata dei costi dell'energia e dell'inflazione.

2. La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio 2021

L'intervento sull'Irpef modifica il profilo della progressività del prelievo dell'imposta sul reddito attraverso una revisione delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni specifiche per tipologia di reddito (vedi Tabella 1)³.

² Per una trattazione al riguardo si veda, ad esempio, G. MARRA, P. POLIDORI, E.A. ROSSI (a cura di), *Il Diritto della resilienza*, in Studi Urbinati di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche 72.3-4 (2021).

³ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La revisione dell'Irpef nella manovra di bi-*

Le aliquote legali e, dunque, gli scaglioni vengono ridotti da cinque a quattro. Le aliquote minima e massima rimangono inalterate, la prima al 23%, la seconda al 43%. I nuovi scaglioni mostrano una riduzione dal 27 al 25 per cento dell'aliquota del secondo scaglione, mentre si riduce di tre punti l'aliquota del terzo scaglione che passa dal 38 al 35 per cento. Il limite di quest'ultimo si riduce da 55.000 euro a 50.000 facendo così scomparire l'aliquota del 41%.

Tabella 1 – Le aliquote Irpef: il sistema attuale e la riforma

Reddito imponibile	Aliquote pre-riforma	Nuove aliquote	Differenza
Da 0 a 15 mila	23%	23%	0%
Da 15 mila a 28 mila	27%	25%	-2%
Da 28 mila a 50 mila	38%	35%	-3%
Da 50 mila a 55 mila		43%	+5%
Da 55 mila a 75 mila	+3%		
Oltre di 75 mila	43%		0%

In definitiva, vengono ridotte le aliquote legali che si applicano tra i 15 mila e i 50 mila euro, mentre vengono aumentate quelle tra i 50 mila e i 75 mila euro. L'effetto finale è quello della riduzione dell'imposta lorda, prima delle detrazioni, per tutti i contribuenti con reddito maggiore ai 15 mila euro. Per quelli con reddito pari a 50 mila euro il risparmio d'imposta è massimo mentre per i contribuenti con redditi superiori a questa soglia i vantaggi derivanti dalla riduzione delle aliquote legali nei primi scaglioni vengono in parte attenuati dall'incremento delle aliquote ai livelli superiori⁴. Ovviamente al lordo delle detrazioni fiscali che con la riforma vengono profondamente modificate e di cui si dirà in seguito.

La descrizione degli effetti qui proposta non tiene conto degli effetti dinamici che la riforma produce. Produrre un euro di reddito al di sopra dei 50 mila euro porta a pagare 5 punti percentuali di imposta sino alla so-

lancio, Flash n. 5 del 20/12/2021. Si veda anche S. GIANNINI e S. PELLEGRINO, *L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati*, in *lavoce.info*, sezione Fisco, 10/12/2021, <https://www.lavoce.info/archives/91508/lirpef-2022-e-lira-dei-sindacati/>.

⁴ A titolo di esempio, i contribuenti con 50 mila euro ottengono una riduzione dell'imposta pari a 920 euro all'anno mentre quelli con un reddito di 28 mila e 75 mila euro beneficiano di una minore imposizione pressoché identica, ovvero rispettivamente 260 e 270 euro.

glia dei 55 mila euro. Mentre un euro guadagnato sopra i 55 mila euro ora costa due punti percentuali di imposta in più (sino a che non si raggiunge un reddito lordo di 75 mila euro). Questo può costituire un elemento non banale considerando il numero di italiani che si trova in quell'intorno reddituale.

3. I redditi degli italiani

Per comprendere l'impatto che la nuova struttura delle aliquote Irpef eserciterà, si rivela utile considerare la struttura della piramide dei redditi in Italia. Facendo riferimento ai dati del MEF, nel 2020 hanno presentato la dichiarazione dei redditi 41,5 milioni di persone. Di queste, 4 mila persone hanno dichiarato un reddito negativo e 947 mila hanno dichiarato un reddito pari a zero, mentre 2,5 milioni di persone hanno dichiarato meno di 1000 euro.

A dichiarare tra 0 e 15.000 euro sono stati 17,2 milioni di contribuenti, tra 15.000 e 29.000 euro sono stati 14,5 milioni, tra 29.000 e 55.000 euro 6,9 milioni, tra 55.000 e 100.000 euro sono stati 1,4 milioni, tra 100.000 e 300.000 euro 461 mila e sopra i 300.000 euro sono stati 41 mila. Se si aggregano le classi di reddito sopra indicate, riferite al 2020, al fine di allinearle con gli scaglioni post-riforma della Tabella 1, si osserva che sotto la soglia dei 15 mila euro si trova il 43,7% dei contribuenti, il quale contribuisce per circa il 3,8% del gettito Irpef. Nella fascia 15-28 mila si colloca il 35,1% dei contribuenti che paga il 27,9% dell'imposta sui redditi. La fascia successiva, quella fra i 28 e i 55 mila euro, raccoglie circa il 16,6% dei contribuenti ed il 33% del gettito Irpef. Infine, le ultime due fasce pre-riforma, quelle che ora rappresentano l'attuale quarta fascia che paga il 43% di aliquota, contengono il 4,6% dei contribuenti, i quali pagano il 35% dell'Irpef totale.

Com'è noto, l'Italia è da sempre caratterizzata per una forte disomogeneità regionale e ciò assume particolare rilievo quando si studiano gli effetti redistributivi delle politiche fiscali o di sostegno dei redditi. Disaggregando i dati sulla distribuzione dei redditi, si osserva che al nord la Lombardia è la regione con il più elevato reddito medio per contribuente, pari a circa 25,2 mila euro. La Lombardia è seguita dalla provincia autonoma di Bolzano con 24,5 mila euro, poi viene l'Emilia-Romagna con 23,5 mila euro. Al sud la situazione cambia radicalmente, infatti i redditi medi sono tutti sotto la soglia dei 20 mila euro. Fanalino di coda la Calabria con

15,2 mila euro preceduta da Molise, Basilicata e Puglia rispettivamente con 16,3, 16,4 e 16,5 mila euro. La Sicilia si colloca poco sopra. Dunque, l'impatto in termini di clusterizzazione geografica sia del numero di contribuenti sia del contributo al gettito Irpef risulterebbe particolarmente disomogeneo se lo si dovesse ricostruire per le tre macroaree nord, centro sud.

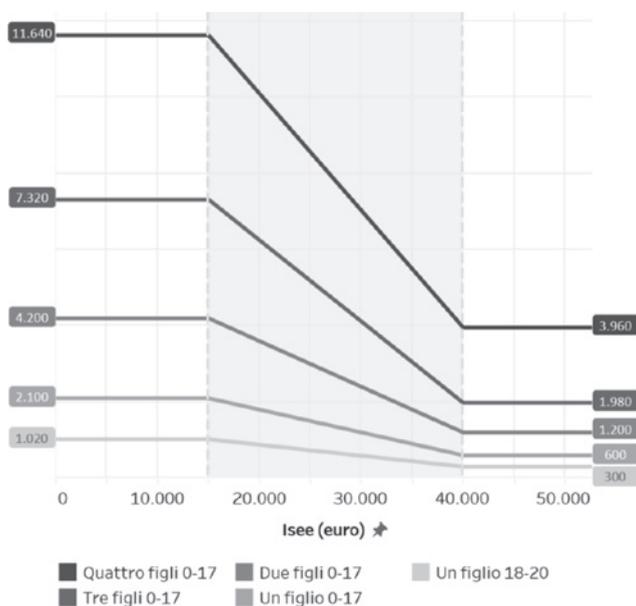
4. L'effetto delle detrazioni e dei bonus fiscali

Poiché nessuna riforma può essere implementata senza tenere conto degli effetti che produrrà sul bilancio, la revisione dell'Irpef va letta al netto dei cambiamenti che ad essa sono associati in termini di detrazioni fiscali ed eventuali bonus. In particolare, si commenterà l'introduzione, a partire da marzo 2022, dell'assegno unico universale (AU) per i figli a carico che è associato alla contestuale eliminazione degli assegni familiari e delle detrazioni fiscali in vigore per i figli fino alla soglia del 21esimo anno di età⁵.

L'AU introdotto con il d.lgs. n.230/21 sostituisce gli assegni per il nucleo familiare, le detrazioni fiscali per i figli a carico e altre misure quali il premio alla nascita, l'assegno al terzo figlio e il bonus bebè. La novità importante è che grazie ad una maggiore dotazione finanziaria l'AU viene esteso anche a famiglie in precedenza escluse dalle altre forme di beneficio, superando così il carattere categoriale degli altri interventi (leggi Assegno Unico Familiare) e la possibilità di alcuni soggetti fiscalmente non capienti (quelli con redditi bassi o nulli) di poter accedere alla fruizione delle detrazioni. L'universalità dell'AU mantiene comunque un carattere selettivo, in quanto l'importo che eroga si riduce in base alla condizione economica dei soggetti che lo richiedono (misurata attraverso l'ISEE) e cambia anche al variare del numero di figli (la struttura dell'AU è sintetizzata in Figura 1).

⁵ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico n. 3 del 31/3/ 2022.

Figura 1 – Andamento importi annui dell'AU al variare dell'ISEE e del numero di figli



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Alle somme base erogate dall'AU sono associate una serie di maggiorazioni specifiche in particolare legate sia alla dimensione del nucleo familiare sia alla presenza di figli disabili⁶.

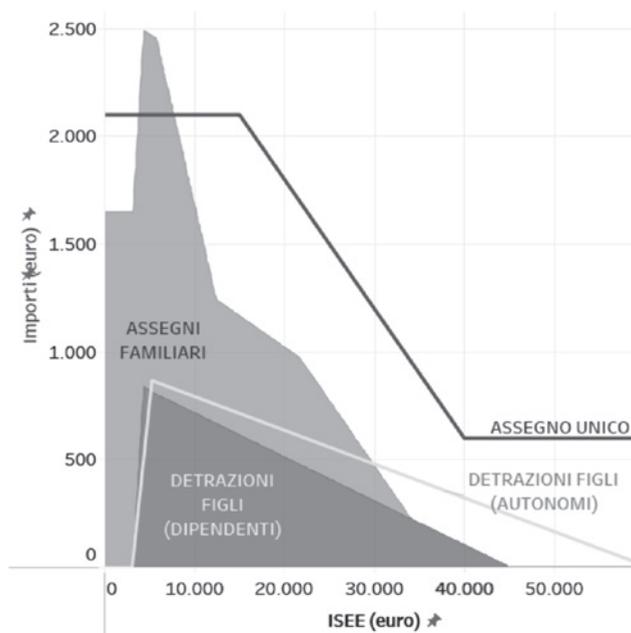
I numeri collegati alla riforma dell'AU hanno dimensioni importanti: il costo complessivo è di 18,2 miliardi e la riforma coinvolge 7,3 milioni di famiglie, le quali ricevono un assegno medio di circa 2.500 euro. I figli coinvolti sono più di 11 milioni, con un assegno medio per figlio di circa

⁶ L'assegno base massimo è pari a 2.100 euro annui per figlio minorenni e 1.020 euro per figlio maggiorenne e per ogni figlio successivo al secondo. Da 15 mila euro di ISEE in su tali importi si riducono linearmente sino a diventare costanti per un ISEE superiore a 40 mila euro (diventando rispettivamente 600, 300 e 180 euro). È prevista una maggiorazione per i nuclei con più di quattro figli (pari a 1.020 euro) come anche per i nuclei con figli disabili. Se questi ultimi sono minorenni la maggiorazione è indipendente dal livello di ISEE ed è correlato al grado di disabilità mentre diventa variabile al raggiungimento della maggiore età. È previsto anche un piccolo importo (240 euro annui) per le madri di età inferiore ai 21 anni ed è anche prevista una maggiorazione dell'importo base nel caso in cui ci siano nuclei con entrambi i genitori titolari di un reddito da lavoro. Sono previste norme transitorie per i nuclei familiari che nel primo triennio subiscono un effetto negativo rispetto alla situazione pre-riforma. Per tutti i dettagli si rimanda al già citato UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, Focus Tematico cit.

1.600 euro. Le nuove regole avvantaggiamo circa 8,6 milioni di figli con un vantaggio superiore allo 0,5% del reddito familiare. Il vantaggio medio per figlio è di circa 670 euro. Infine, la riforma coinvolge 5,4 milioni di figli precedentemente esclusi dagli strumenti che l'AU unico ha sostituito (assegni familiari e/o detrazioni fiscali).

La lettura degli effetti conseguenti all'introduzione dell'AU può essere effettuata considerando aspetti diversi. In primo luogo, le caratteristiche dei figli: infatti, come si è in parte già detto, la somma erogata varia a seconda del loro numero e se sono minorenni, maggiorenni o disabili. In secondo luogo, l'analisi può essere fatta considerando la condizione lavorativa del capofamiglia. Infatti, l'AU, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare (ANF), non è riservato, secondo una concezione che era più mutualistica, ai soli lavoratori dipendenti (mentre ai lavoratori autonomi spettavano delle generiche detrazioni per i figli a carico (DF)).

Figura 2 – Confronto fra AU e ANF e DF per una famiglia con un minore



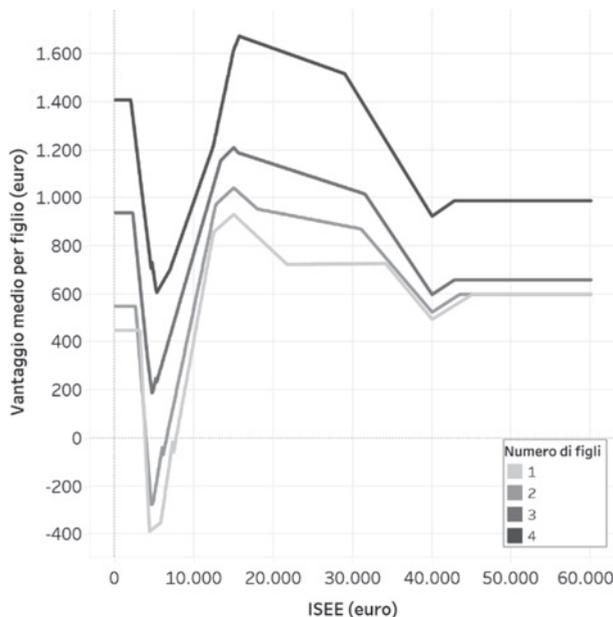
Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Un veloce quadro di sintesi è quello proposto in Figura 2. L'Assegno Unico è vantaggioso anche per chi percepiva Assegni familiari e detrazioni per figli a carico. Per le famiglie incapienti (cioè con redditi fino a 4.800 euro), se il lavoratore è un autonomo, la differenza fra la situazione pre e post-riforma

è pari all'assegno unico, cioè 2.100 euro. Per le famiglie capienti la differenza massima si raggiunge attorno ai 15 mila euro di ISEE (imponibile pari a 23.500 euro). In questo caso il guadagno per questa tipologia di contribuenti è di 1.400 euro annui. Se invece il lavoratore è dipendente il vantaggio massimo è di circa 930 euro, sempre per un ISEE pari a 15 mila euro (imponibile pari a 33.600 euro), in quanto in questo caso la differenza deve essere fatta fra le erogazioni dell'AU e quelle date dalla somma degli AF e delle detrazioni⁷. L'AU mostra dunque un profilo di minore selettività. I casi che in figura risultano penalizzati perché l'importo dell'assegno unico è inferiore ai benefici precedenti vengono tutelati pienamente per l'anno 2022 e parzialmente per il biennio 2023-2024 attraverso una clausola di salvaguardia.

La situazione cambia in maniera significativa al variare del numero di figli, come mostra la Figura 3, ed è massima in presenza di figli disabili (situazione non presente in figura).

Figura 3 – Vantaggi per una famiglia monoreddito da lavoro dipendente senza patrimonio



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

⁷ È utile notare che le soglie di reddito imponibile indicate per lavoratori dipendenti e autonomi sono diverse in quanto nell'ISEE il reddito da lavoro dipendente è al netto di una franchigia mentre il reddito da lavoro autonomo è al lordo dei contributi previdenziali.

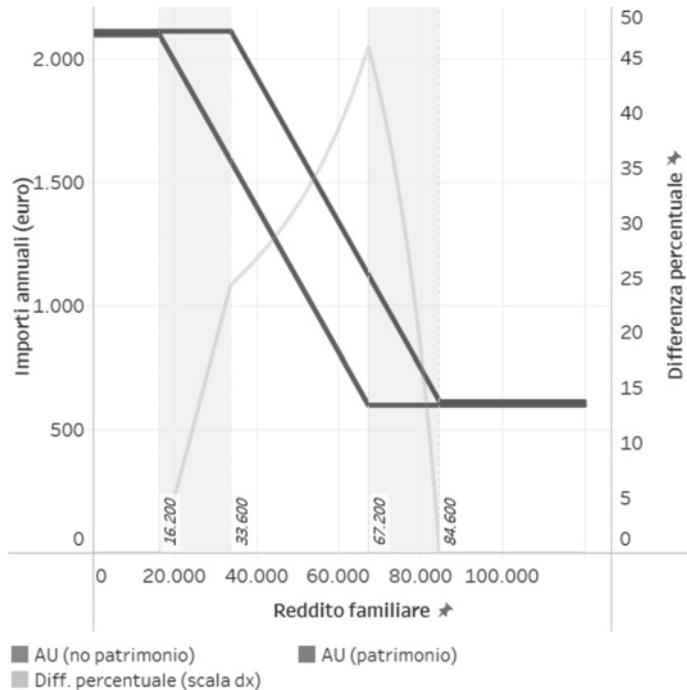
Un ulteriore elemento che incide sul profilo di impatto della misura è il ruolo del patrimonio posseduto dal nucleo familiare⁸. Questo in quanto cambia l'indicatore di riferimento per la determinazione dei benefici che, nella situazione pre-riforma, era il reddito familiare o individuale, mentre ad oggi è l'ISEE che non rappresenta solo un requisito per l'accesso alla misura, ma ne determina l'importo, che è inversamente correlato all'ISEE stesso.

Come noto, l'ISEE contiene il patrimonio e, in estrema sintesi, il benessere di una famiglia viene considerato equivalente se si dispone di un euro di reddito o di 20 centesimi di patrimonio (al netto delle franchigie). In pratica nell'ISEE il 20% del patrimonio, al netto delle franchigie, si somma al reddito familiare. Ne consegue che una famiglia senza reddito e con 100 mila euro di patrimonio risulta avere lo stesso indicatore di situazione economica di una famiglia con 20 mila euro di reddito e un patrimonio al di sotto delle franchigie. Quindi le due famiglie riceverebbero pari benefici economici.

Osservando la Figura 4 si può notare come l'assegno unico si riduca al crescere del patrimonio familiare e cominci a scendere in corrispondenza di un reddito familiare, 16 mila duecento euro, inferiore rispetto al caso in cui il patrimonio ai fini ISEE sia nullo (nel cui caso la decrescita comincia ad una soglia di 33 mila seicento euro). La presenza del patrimonio nel caso in esame comporterebbe una riduzione dell'AU di circa 500 euro.

⁸ L'impatto del patrimonio sulle misure di povertà si può vedere in A. BRANDOLINI, S. MAGRI, T. SMEEDING, *Asset based measurement of poverty*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 6.2 (2010).

Figura 4 – Assegno unico e patrimonio. Famiglia monoreddito dipendente con un figlio



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Un'ultima considerazione riguarda le interazioni tra la riforma e il Reddito di Cittadinanza (RdC). L'AU in generale viene erogato su richiesta (presentazione di una domanda), mentre per i percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC) l'erogazione è automatica. Tuttavia, nel caso di nucleo in cui ci sono già beneficiari del RdC, l'assegno viene ricalcolato tenendo conto delle quote di reddito già percepite e relative alla presenza di figli minorenni e maggiorenni (fino al ventunesimo anno di età) che fanno parte del nucleo familiare stesso. Questo al fine di non dare vita a duplicazioni del sostegno che abbiano la stessa causale⁹. Dunque, l'AU è compatibile con il RdC, ma, come è comprensibile, l'importo erogato si riduce della quota del reddito che è riconducibile ai figli a carico. In particolare, per

⁹ All'AU viene sottratta la quota di RdC già ricevuta utilizzando la stessa scala di equivalenza usata per determinare il RdC, 0,2 punti per ogni figlio minore e 0,4 punti per ogni maggiorenne presenti in famiglia.

poter calcolare il vantaggio netto conseguente all'introduzione dell'AU per una famiglia che già percepisce il RdC è necessario fare la differenza fra l'assegno e la somma di quanto percepito attraverso i precedenti assegni per il nucleo familiare, le detrazioni per i figli a carico e la quota decurtata di RdC riferibile ai figli. Ad esempio, la famiglia di un lavoratore dipendente con un figlio a carico e senza patrimonio che percepisce il reddito di cittadinanza subirebbe una perdita sino alla soglia di 4.000 euro di reddito familiare e non otterrebbe benefici dall'introduzione dell'AU fino alla soglia di 8.000 euro. Nel caso invece di lavoratori autonomi c'è sempre un guadagno che è maggiore di mille euro per redditi familiari superiori a 5 mila euro.

Gli effetti distributivi complessivi della riforma dell'AU sono sintetizzati nella Figura 5 e sono basati su dati provenienti dal modello di microsimulazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹⁰. Le analisi confermano che le famiglie che traggono maggiore vantaggio dalla riforma sono quelle che non beneficiavano, in tutto o in parte, degli istituti preesistenti. Per queste famiglie il vantaggio per figlio è più che doppio (in media 1.237 euro rispetto ai 598 euro del passato). È interessante notare che circa il 20% del totale delle risorse distribuite è destinato ai nuclei che non avevano alcuna forma di sostegno e che pesano per quasi l'11% del totale delle famiglie. In questo senso si può affermare che lo sforzo di aiutare le famiglie più bisognose, ma anche le famiglie in generale, è stato importante.

Come è facile immaginare da quanto presentato nei paragrafi precedenti, il vantaggio medio più alto è per le famiglie con più di tre figli (si tratta di circa 1.190 euro a famiglia). Una piccola percentuale (5%) dei nuclei appartenenti a questo gruppo non riceve benefici. Al decrescere del numero dei figli diminuiscono anche i vantaggi sino a raggiungere il livello minimo per le famiglie con un solo figlio (535 euro). Queste rappresentano il 34,4% dei nuclei coinvolti dalla riforma e ricevono in totale il 26,4% delle risorse complessive. Più della metà degli stanziamenti è devoluto alle famiglie con due figli, con un beneficio medio a famiglia di 690 euro.

Il patrimonio, nonché la condizione abitativa, giocano un ruolo importante nel determinare l'entità dei benefici. Infatti, il fanalino di coda nella distribuzione complessiva sono le famiglie con un patrimonio rilevante ai fini ISEE; queste ricevono un vantaggio medio per figlio di circa 615 euro

¹⁰ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico cit.

rispetto ai 762 euro delle famiglie in locazione ed agli 846 euro delle altre famiglie senza un patrimonio. Va anche detto che le famiglie che dispongono di un patrimonio sono il 70% delle famiglie coinvolte dalla riforma e nel totale assorbono circa il 60% delle risorse totali.

Figura 5 – Gli effetti distributivi della riforma dell'Assegno unico

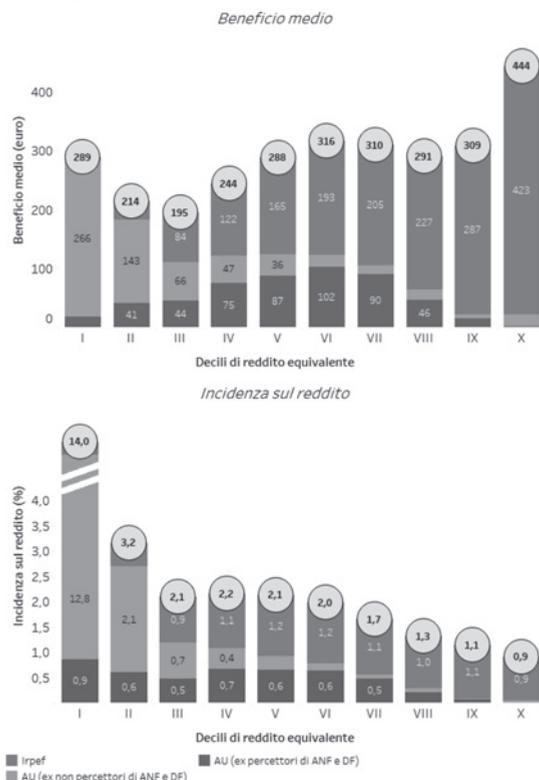
	Quota avvantaggiati (%)	Beneficio medio (euro)	Incidenza del beneficio (%)	Ripartizione delle risorse (%)(*)
Totale	76,8	672	3,0	100,0 (100,0)
Beneficiari				
ANF + Detrazioni	84,2	598	2,8	45,6 (21,3)
Beneficiari pre-riforma				
Detrazioni	55,5	549	1,8	36,3 (31,9)
ANF	95,5	947	11,7	7,7 (6,2)
No benefici	94,0	1.237	21,7	18,5 (10,7)
Numero figli				
Uno	67,2	535	1,6	23,8 (35,9)
Due	79,8	688	4,0	30,5 (45,5)
Tre	88,7	885	6,6	11,9 (11,4)
Più di tre	94,6	1.192	15,6	5,8 (3,8)
Reddito prevalente capo-famiglia				
Dipendente	77,4	605	1,5	62,9 (69,9)
Autonomo	68,5	787	2,9	5,3 (5,4)
Pensione	77,9	660	1,5	13,9 (15,3)
Fabbricati	61,9	574	1,1	1,5 (1,7)
Altri redditi	92,5	1.184	21,9	5,9 (3,4)
Non percettore	87,7	1.007	15,5	5,4 (4,3)
Abitazione e patrimonio				
Proprietà (ISP > 0)	71,9	615	2,4	61,3 (67,0)
Proprietà (ISP = 0)	88,6	846	6,1	12,4 (9,9)
In locazione	85,7	762	4,8	36,3 (23,1)

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

5. L'incrocio fra assegno unico e riforma Irpef

Le due riforme sin qui brevemente descritte producono due effetti principali: rafforzare l'azione di sostegno per le famiglie più bisognose e aiutare i nuclei familiari più numerosi. Ne risulta un effetto complessivo sintetizzato nella Figura 6.

Figura 6 – Gli effetti congiunti di Assegno unico e riforma dell'Irpef



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Entrambe le riforme hanno effetti sul sistema di *tax-benefit* e producono effetti differenziati che per essere compresi nel dettaglio dovrebbero essere analizzati per figure tipo. In questo lavoro ci si limiterà ad una analisi del beneficio medio per decile di reddito equivalente e all'incidenza percentuale di tale beneficio sempre sul reddito suddiviso in decili.

Nella figura si vede l'ammontare del beneficio medio e quale quota di questo beneficio proviene dalla riforma dell'Irpef o dell'AU. È utile sottolineare come all'interno di ogni decile le situazioni individuali possano essere significativamente diverse per l'incidenza nel calcolo dei benefici di fattori extra-redдитuali, come si è più volte ripetuto nel corso del lavoro. La figura mostra anche il peso diverso che ricoprono in ogni decile le singole azioni: la riforma dell'Irpef, l'introduzione dell'AU agli ex percettori di ANF e DF,

e l'introduzione dell'AU per coloro che non erano in precedenza percettori di ANF e DF.

La riforma dell'Irpef produce, in termini assoluti, impatti maggiori per le famiglie che appartengono ai decili più alti della distribuzione del reddito, ma in termini percentuali l'effetto redistributivo è sostanzialmente neutrale lungo la distribuzione per decili, attestandosi su valori che vanno dallo 0,9 al 1,2 per cento. Tale sbilanciamento legato ai valori assoluti è solo in parte compensato dalla riforma dell'AU e, infatti, l'incidenza dei sostegni è percentualmente più alta per le famiglie appartenenti al primo decile. Per il 10% più ricco delle famiglie, solo il 5% del beneficio complessivo è imputabile all'AU. In termini di incidenza sul reddito il complesso degli interventi è nettamente progressivo, un effetto legato quasi esclusivamente all'estensione dei trasferimenti per figli ad autonomi ed incapienti.

L'impatto legato all'effetto congiunto delle due azioni (Irpef e AU) è percentualmente più forte per le famiglie a basso reddito con impatti non trascurabili (che siano o meno sufficienti in un'ottica di lotta alla povertà costituisce un discorso più complesso e che esula dagli obiettivi di questo lavoro). L'incidenza media in euro, per decile, appare in valore assoluto subito più bassa rispetto ai valori annunciati in precedenza in una analisi per figure tipo. Questo rafforza quanto detto in merito alla notevole varianza, in termini di valori assoluti, che si riscontra all'interno dei singoli decili di reddito. Questo scaturisce dal fatto che la struttura della riforma dell'AU in particolare, risulta essere agganciata alle dinamiche reddituali della famiglia, ma allo stesso tempo attenta alle strutture qualitative dei percettori (presenza di disabilità, numerosità del nucleo, tipologia di reddito percepito).

Se si analizzano gli indicatori redistributivi (non presenti in Figura 6), si nota un incremento della capacità redistributiva delle due riforme ascrivibile in gran parte alla riforma del trattamento per i figli (che pesa per il 93% del totale), mentre, come già accennato, tali effetti non sono ascrivibili alla riforma dell'Irpef che risulta essere sostanzialmente neutrale dal punto di vista distributivo¹¹. Tale risultato è confermato dalle elaborazioni della Ban-

¹¹ L'indice di redistribuzione RE delle due riforme, (differenza fra l'indice di Gini del reddito lordo e quello del reddito netto) mostra una variazione percentuale positiva del 9,4% (la redistribuzione è tanto maggiore quanto è più alto l'indice). UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico cit., 36. Si veda anche DIPARTIMENTO DELLE FINANZE, DIREZIONE STUDI E RICERCHE ECONOMICO FISCALI, *Assegno unico universale e revisione dell'Irpef: effetti distributivi sulle famiglie italiane*, Analisi economico statistica – Nota di lavoro, n. 6, 20 gennaio (2022).

ca d'Italia basate sul modello di microsimulazione BIMic secondo le quali i due interventi dovrebbero portare a un miglioramento degli indicatori di disuguaglianza e di povertà. In particolare, ci si aspetta una riduzione dello 0,5% dell'indice di Gini sui redditi disponibili equivalenti, un abbassamento dell'1,5% dell'incidenza della povertà assoluta nell'intera popolazione e una diminuzione del 3,5% della povertà assoluta tra i minori¹².

Sempre secondo le stime della Banca d'Italia, le due riforme dovrebbero incrementare l'incentivo monetario dei contribuenti ad aumentare l'offerta di lavoro; più precisamente, gli occupati avrebbero una convenienza ad aumentare il proprio reddito da lavoro e gli inattivi a cercare un impiego. Tali incentivi sono inoltre tanto maggiori quanto più basse sono le aliquote marginali effettive e le aliquote effettive da partecipazione dei soggetti.

6. Considerazioni conclusive: gli effetti dell'inflazione e i possibili scenari futuri

L'impegno profuso per sostenere il potere di acquisto degli italiani, sotteso alle due riforme discusse nei paragrafi precedenti, rischia di essere annullato dalle recenti dinamiche inflattive. L'incremento dei prezzi ad aprile 2022 è stato del 7,4% rispetto allo stesso mese dello scorso anno; al netto della componente energetica e dei beni alimentari, il tasso di inflazione è stato del 3,5%¹³. A differenza degli Stati Uniti dove l'aumento dell'inflazione è da ricercarsi anche nel surriscaldamento della domanda, in Italia e negli altri paesi europei l'attuale dinamica dei prezzi è principalmente dovuta all'aumento dei prezzi dell'energia; non vi sono infatti al momento evidenze che facciano ritenere che l'aumento dell'inflazione sia stato causato dalle recenti politiche fiscali e monetarie espansive¹⁴.

¹² Si veda al riguardo il riquadro: "Gli effetti distributivi e sugli incentivi all'offerta di lavoro dell'assegno unico e universale e delle modifiche all'Irpef", in BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Centoventottesimo esercizio, 31 maggio 2022, Roma.

¹³ BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Centoventottesimo esercizio, 31 maggio 2022, Roma.

¹⁴ Si tenga presente che le quotazioni del prezzo del gas negli Stati Uniti sono raddoppiati rispetto ai mesi precedenti la pandemia mentre in Europa sono, in media, quasi decuplicati con picchi che sono arrivati a venti volte i prezzi pre-pandemia. Si vedano al riguardo le Considerazioni finali della Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia (2022).

È inoltre utile ricordare che vi sono anche altri fattori che hanno contribuito all'attuale dinamica dei prezzi¹⁵. In particolare, già nella seconda parte del 2021 vi erano stati significativi incrementi nel livello generale dei prezzi a seguito della contrazione dell'offerta manifestatasi nell'immediato periodo post-pandemia e, più in generale, per le difficoltà di approvvigionamento da parte delle imprese¹⁶. Nonostante l'elevata incertezza nei mercati dell'energia e delle materie prime, vi è un consenso generalizzato tra le principali istituzioni internazionali che il tasso di inflazione torni, a partire dal prossimo anno, a valori corrispondenti al target (il 2%) della BCE.

Tuttavia, mentre si registra un cauto ottimismo sulla dinamica dei prezzi in una prospettiva di medio periodo, nel breve periodo l'elevato aumento dei prezzi sta colpendo le famiglie meno abbienti. Si stima (Codacons) che in Italia per il 50% delle famiglie con due figli a carico la spesa annuale aumenterà in media di 2.275 euro a causa del maggior costo di alimenti ed energia¹⁷. La quota ascrivibile a quest'ultima categoria è di circa 367 euro. Osservando in maniera molto grezza i numeri sin qui presentati, l'effetto delle manovre su Irpef e AU consente una riduzione degli effetti dell'inflazione, almeno per le famiglie più povere. Se infatti dai 2.275 euro di aumento di spesa stimati togliamo l'effetto energia e l'impatto moltiplicativo sugli altri beni raggiungiamo in media (anche se stiamo facendo un calcolo molto sommario) cifre non dissimili dall'impatto netto positivo che le due riforme sembrano avere sulle famiglie più numerose e con redditi più bassi. Pertanto, le riforme di Irpef e AU che erano state pensate in ottica prevalentemente redistributiva, sembrerebbero al momento caratterizzarsi come interventi tampone in grado di non peggiorare la situazione precaria di molte famiglie e contribuenti italiani¹⁸.

¹⁵ EUROSTAT DATA, *Development of total expenditure and total revenue, 2010-2020 (% of GDP)*, Ottobre (2021), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue_2010%25E2%2580%25932020_\(%25C2%25B9\)_\(%2525_of_GDP\)_Oct_2021.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue_2010%25E2%2580%25932020_(%25C2%25B9)_(%2525_of_GDP)_Oct_2021.png)

¹⁶ L'interruzione delle catene globali del valore ha diverse cause che vanno dall'enorme riduzione degli scambi commerciali durante la pandemia ai recenti lockdown attuati dalle autorità cinesi per il contenimento della diffusione del Covid.

¹⁷ IL SOLE 24 ORE, *Codacons: da rincari bollette e cibo +2275 euro a famiglia*, 7 marzo 2022.

¹⁸ Un altro elemento da considerare è che in presenza di tassi di inflazione elevati come quelli attuali (superiori al 6%) il Fiscal Drag può essere un fenomeno potenzialmente rilevante. Il Fiscal Drag, o drenaggio fiscale, è quel fenomeno per il quale l'aumento del reddito degli individui dovuto all'inflazione porta al pagamento di una aliquota marginale più al-

In un'ottica futura occorre tenere presente che, sebbene vi sia al momento un consenso sulla dinamica del tasso di inflazione che ci si aspetta ritorni intorno al target della banca centrale, la finanza pubblica dovrà affrontare scenari complessi. Da un lato, come abbiamo detto, l'erosione del potere d'acquisto delle famiglie e dei contribuenti economicamente più deboli ha già neutralizzato gran parte degli effetti positivi delle riforme qui descritte. Dall'altro, il sempre più probabile rallentamento dell'attività economica causato dall'incertezza generata dal conflitto in Ucraina e dall'aumento del costo delle materie prime¹⁹, nonché i possibili aumenti dei tassi d'interesse attutati dalle banche centrali per contrastare la spirale inflazionistica, rischiano di mettere sotto pressione il bilancio pubblico riducendo gli spazi di manovra per ulteriori interventi a favore dei ceti più svantaggiati.

Concludiamo segnalando come in questo lavoro non abbiamo trattato il disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale approvato dalla Camera il 22 giugno 2022 che delega al Governo, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, l'adozione di decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale²⁰. La decisione è motivata dal fatto che il risultato della riforma fiscale risulta, ad oggi, troppo incerto per affrontare questo tema con sufficiente rigore metodologico, oltre che dall'obiettivo di mantenere il focus del lavoro sulla riforma dell'Irpef e dell'Assegno unico universale del 2021.

ta e, di conseguenza, ad un aumento della pressione fiscale anche in assenza di un incremento del reddito reale. Alcune stime suggeriscono, tuttavia, che questo fenomeno non è al momento rilevante, ma potrebbe diventarlo nei prossimi anni qualora il tasso di interesse rimanesse ai livelli attuali. Si veda al riguardo F. DI LUCA, *Fiscal Drag: cos'è e quanto impatta sui conti pubblici?*, 1 aprile 2022, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-OCPI- Drago fiscale.pdf>

¹⁹ Tra gli ulteriori elementi di incertezza non abbiamo inserito l'evoluzione della pandemia anche se eventuali ondate generate da nuove varianti potrebbero rappresentare uno shock importante all'attività economica.

²⁰ La delega comprende, tra le altre cose, l'Irpef, le addizionali comunali e regionali, la revisione del catasto e del classamento degli immobili, il graduale superamento dell'Irap e alcune modifiche al sistema nazionale di riscossione delle imposte.

ELISABETTA RIGHINI

Le pmi e la crisi sanitaria del 2020: profili finanziari

ABSTRACT

- ✓ L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia Covid-19 ha influito negativamente sulla condizione economica, finanziaria e patrimoniale delle imprese italiane, ancora non pienamente ripresi dallo *shock* determinato dalla precedente crisi del 2008/2009. Le pmi sono state le imprese più colpite dalla crisi pandemica, anche perché maggiormente coinvolte in quei settori economici più fortemente interessati dai *lockdown* e dalle misure restrittive. Ciò ha determinato nell'immediato una grave crisi di liquidità per molte pmi, che solo gli interventi governativi, mediante contributi pubblici o agevolazioni per il ricorso al credito, hanno potuto contenere. Il maggior ricorso all'indebitamento, da parte delle pmi italiane, ne ha tuttavia deteriorato l'equilibrio finanziario complessivo, rendendo più difficile ottenere i capitali necessari per la ripartenza. Questo processo richiede infatti investimenti per un percorso di riorganizzazione aziendale basato sulla digitalizzazione, l'innovazione tecnologica e ambientale, la crescita di dimensione e di scala e l'internazionalizzazione. A tale scopo, le pmi potranno contare sulla consolidata relazione privilegiata col il sistema bancario, a cui è richiesto non solo il tradizionale supporto finanziario, ma anche un contributo di tipo operativo e consulenziale. Tuttavia tale apporto non potrà essere sufficiente a garantire tutti gli investimenti a medio-lungo termine necessari per sostenere il citato processo di riorganizzazione, e sarà pertanto opportuno che le pmi italiane si rivolgano verso il mercato dei capitali e forme alternative di investimento, per ampliare il ventaglio delle risorse finanziarie disponibili. In questo senso il Piano della Commissione dell'Unione Europea del settembre 2020 sulla creazione di un Mercato Unico dei Capitali rappresenta un'importante occasione per aprire alle pmi europee la strada verso un'evoluzione che permetta loro di ripartire e meglio competere sui mercati globali, eliminando i tradizionali fattori di debolezza che le caratterizzano.

- ✓ *The health emergency caused by Covid-19 had a negative impact on the economic, financial and capital condition of Italian companies, still not fully recovered*

from the shock caused by the financial crisis of 2008/2009. SMEs were the companies most affected by the pandemic crisis, also because they were most involved in those economic sectors most heavily affected by lockdowns and restrictive measures. This immediately led to a serious liquidity crisis for many SMEs, which only government interventions, through public contributions and credit facilities, were able to contain. However, the greater recourse to debt by Italian SMEs has deteriorated their overall financial equilibrium, making it more difficult for them to find the capital necessary for a restart. In fact, this process requires investments for a corporate reorganization process based on digitalization, technological and environmental innovation, growth in size and scale and internationalization. To this end, SMEs will be able to count on the consolidated relationship with the banking system, from which not only traditional financial support is required, but also an operational and consultancy contribution. However, this contribution cannot be sufficient to guarantee all the medium-long term investments necessary to support the aforementioned reorganizational process, and it will therefore be appropriate for Italian SMEs to turn to the capital market and alternative forms of investment to expand the range of financial resources available. In this sense, the European Union Commission's plan of September 2020 for the creation of the European Capital Market Union represents an important opportunity for European SMEs towards an evolution that allows them to restart and better compete on global markets, eliminating the traditional factors of weakness that characterize them.

PAROLE CHIAVE

pmi, finanziamento, banche, Mercato Unico dei Capitali, Covid-19.

KEY WORDS

SMEs, financing, banks, Capital Markets Union, Covid-19.

ELISABETTA RIGHINI

*LE PMI E LA CRISI SANITARIA DEL 2020:
PROFILI FINANZIARI*

Sommario: 1. La condizione delle piccole e medie imprese prima e dopo la crisi del 2020. – 2. Gli interventi governativi a favore dell'economia nel periodo pandemico: sostegni, ristori e capitalizzazioni. – 3. Analisi delle misure adottate. – 4. Gli effetti per le pmi dell'attuazione del *Recovery Plan*: le misure per le imprese inserite nel PNRR dal Governo. – 5. Pmi, crisi e ripartenza. – 6. Le azioni e le strategie delle imprese dopo la pandemia. – 7. Digitale, *green*, resilienza, *business continuity* e rafforzamento patrimoniale: le principali sfide per le pmi. – 8. Il ruolo delle banche nel sostegno alle pmi durante e *post* pandemia. – 9. Il finanziamento della piccola e media impresa in Europa e la *Capital Markets Union*. – 10. Le misure della Commissione per la realizzazione della Unione del Mercato dei Capitali. – 11. Conclusioni

1. La condizione delle piccole e medie imprese prima e dopo la crisi del 2020

L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19 ha determinato il sorgere della più grave crisi economica a livello mondiale, dopo la Grande Depressione del 1929, tanto è vero che solo l'anno 1944 ha segnato, a livello macroeconomico, *performance* peggiori di quelle del 2020.

All'interno di questo contesto di difficoltà economica a livello globale, le statistiche hanno dimostrato, secondo quanto appurato dal Rapporto Cerved sulle pmi del 2020, che nel 2019 le pmi italiane, poco prima dello scoppiare di questa nuova crisi, non avevano ancora recuperato i livelli di marginalità del 2007 (perduti a seguito della precedente crisi finanziaria del 2008/2009), anche se si segnalava un miglioramento negli indici di patrimonializzazione e solidità finanziaria delle imprese in questione. Il decennio precedente era stato infatti caratterizzato da una ripresa lenta e parziale rispetto a tale crisi, così da determinare un recupero limitato dei risultati certificati dai conti economici anteriori alla crisi citata. A rendere il sistema economico italiano meno fragile e più resiliente rispetto alle crisi precedenti

contribuivano tuttavia gli indici di sostenibilità finanziaria, nel 2019 in più forte recupero rispetto a quelli di redditività¹.

A rafforzare la sostenibilità delle posizioni debitorie delle imprese aveva contribuito infatti il positivo e più deciso andamento del processo di patrimonializzazione delle pmi, che aveva inciso favorevolmente in abbinamento con il minor peso dei debiti finanziari, legato anche ai bassi tassi di interesse caratteristici del periodo, garantiti dalle manovre di sostegno all'economia delle autorità monetarie².

Occorre comunque segnalare che la crisi derivante dallo *shock* pandemico ha prodotto effetti di intensità asimmetrica sui diversi settori dell'economia italiana. Tale intensità è stata infatti condizionata dal grado di esposizione al *lockdown* e alle restrizioni imposte dalle autorità³, che hanno riguardato in maniera difforme i diversi settori produttivi e commerciali⁴.

¹ I dati mostrano che soltanto nel 2019 i ricavi reali delle pmi hanno colmato il *gap* con il 2007 (+2%), mentre la redditività lorda è ancora stagnante con un margine operativo bloccato sugli stessi livelli del 2013, inferiore di oltre 19 punti percentuali alle condizioni antecedenti la crisi, v. A. ANGELINO, F. BALDA, D. EMILIANI, *Pmi italiane alla prova dal Covid-19*, in *La Voce Info* (4 gennaio 2021).

² Rispetto al 2007, infatti, il *leverage* delle pmi risultava quasi dimezzato (dal 115,5 al 61,2%) e gli oneri finanziari esercitavano meno pressione sulle marginalità (dal 22,9 al 12,8%), v. A. ANGELINO, F. BALDA, D. EMILIANI, *Pmi italiane alla prova dal Covid-19* cit.

³ Secondo le stime del Cerved, circa 20 mila pmi (il 12% del totale) sono state esposte nel 2020 ad una perdita dei ricavi superiore al 25%, con i settori più colpiti in termini di contrazione del fatturato riguardanti le agenzie di viaggio (-51,3%) e gli alberghi (-47,1%), i trasporti aerei (-50,8%) e la ristorazione (-33,8%), anche se alcuni settori avrebbero potuto al contrario avvantaggiarsi dalla liquidità derivante da mancati pagamenti.

Per un'ulteriore analisi dell'impatto negativo della pandemia sulle imprese italiane v. E. CARLETTI, T. OLIVIERO, M. PAGANO, L. PELIZZON, M.G. SUBRAHMANYAN, *The Covid-19 Shock and Equity Shortfall: Firm-level Evidence from Italy*, in CEPR Discussion Papers 14831 (2020) 3. Secondo tale analisi, infatti, il 18,1% delle piccole imprese ed il 14,3% delle medie imprese italiane si sono ritrovate in situazioni di difficoltà a seguito della crisi pandemica, mentre solo il 6,4% delle grandi imprese avrebbe subito conseguenze economiche negative.

⁴ Una rassegna dei principali provvedimenti restrittivi adottati nel corso del 2020 è reperibile in M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista AIC* (2020), 59 ss., www.rivistaaic.it. V. anche, sulla normativa adottata in via emergenziale, A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s) bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it* 1 (2021); G. AZZARITI, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione*, in *Costituzionalismo.it* 2 (2020); M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio Costituzionale Rivista AIC* 3 (2020); A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza difattismo*, in *Questione Giustizia* 3 (2020); M. DE NES, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento*

In particolar modo, la circostanza che una parte consistente del giro di affari delle pmi, operanti nei settori maggiormente toccati dalla pandemia, sia stata ridotta in maniera importante dalle restrizioni dovute alle misure sanitarie e di contenimento dei contagi, ha prodotto per queste specifiche imprese effetti negativi, che si sono riverberati, tra la prima e la seconda parte del 2020, sulla gestione del credito e della liquidità aziendale. Ciò ha determinato un conseguente vertiginoso aumento dei mancati pagamenti da parte delle imprese in questione⁵.

Ovviamente, la condizione di incertezza determinata dalla crisi ha inciso pesantemente anche sull'apertura di nuove imprese, comportando una riduzione di un quinto della nascita di nuove attività imprenditoriali in Italia nei primi otto mesi del 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019⁶.

Più globalmente, nel 2020, secondo l'analisi dell'Ufficio Studi di Confcommercio del marzo 2021 (*Scenario economico* 24 marzo 2021), si è rilevata una perdita complessiva del pil di 160 miliardi e una riduzione di quasi 130 miliardi dei consumi (-11,8% rispetto al 2019). Ciò è stato determinato dalla netta riduzione del reddito disponibile per i consumatori e le famiglie, a cui si è aggiunto un incremento della tendenza al risparmio, in via precauzionale e al fine di arginare la crescente incertezza circa il futuro in ambito economico. Gli effetti di tali fenomeni sono stati poi a loro volta intensificati dalla forte riduzione delle possibilità di effettuare acquisti, a causa dei *lock-*

di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 3 (2020); U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19: interpretazioni e Costituzione*, Modena 2021; P. IGNAZI, N. URBINATI, *Contagio e libertà*, Roma-Bari 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC* 2 (2020); M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC* 2 (2020); V. ONIDA, *Costituzione e coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, Milano 2020; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico* 2 (2009); G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu* 4 (2020); F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it* 1 (2020); C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it* 1 (2020).

⁵ Aumento del valore delle fatture non saldate su quelle in scadenza o scadute, di quasi il 45% a maggio e superiore al 70% per le 20 mila imprese colpite da una riduzione dei ricavi oltre il 25%, con punte di oltre l'80%, ancora a settembre, per alcuni settori più colpiti come le agenzie di viaggio.

⁶ Dall'Ufficio Studi di Confcommercio del marzo 2021 (*CONFCOMMERCIO, Scenario economico*, 24 marzo 2020) sono state stimate circa 300mila imprese del commercio non alimentare e dei servizi in meno (saldo tra aperture e chiusure), di cui circa 240mila esclusivamente a causa della pandemia, oltre a 200mila attività professionali uscite dal mercato

down e delle conseguenti restrizioni alle attività economiche e alla facoltà di circolazione dei cittadini.

Come si è detto in precedenza, l'emergenza Covid in Italia ha colpito in misura differente i diversi settori economici: in particolare fra quelli più danneggiati dobbiamo ricordare le filiere del turismo, della ristorazione e tutto il comparto della cultura e del tempo libero (comprendente attività artistiche, sportive e di intrattenimento). Anche il commercio al dettaglio ha notevolmente sofferto, soprattutto nel settore dell'abbigliamento, che ha segnalato crolli verticali di fatturato con la conseguente chiusura definitiva di numerosissime imprese⁷.

2. Gli interventi governativi a favore dell'economia nel periodo pandemico: sostegni e ristori

Di fronte a questa drammatica situazione, le misure adottate con l'intervento governativo hanno avuto come finalità immediata quella di salvaguardare il tessuto economico e produttivo italiano. Questo è avvenuto innanzitutto cercando di porre riparo all'emergenza pandemica con l'adozione di misure sanitarie (vaccinazione) di contrasto diretto della malattia. Sotto il profilo prettamente economico il governo è intervenuto attraverso meccanismi di sostegni e ristori, riconosciuti alle imprese rispetto alle perdite subite nel fatturato medio mensile in rapporto a quello del periodo pre-pandemico⁸.

⁷ Secondo le stime di Confcommercio di cui alla nota precedente (CONFCOMMERCIO, *Scenario economico* cit.) nel comparto della ristorazione le perdite di fatturato nel 2020 hanno raggiunto i 38 miliardi, con la chiusura di circa 23mila imprese; nella filiera del turismo si è avuta una perdita di valore della produzione di 100 miliardi, il comparto ricettivo ha perso oltre 13 miliardi di fatturato; e il commercio al dettaglio del settore abbigliamento e calzature ha perso 20 miliardi con la chiusura definitiva di 20mila negozi; nel commercio su aree pubbliche i cali ammontavano a circa 10 miliardi con 30mila imprese a rischio chiusura; nel settore degli spettacoli le perdite hanno superato 1 miliardo, di mancati incassi di cinema e spettacoli dal vivo (musica, teatro, lirica, danza); nel settore del gioco pubblico si sono persi circa 5 miliardi di euro di introiti per lo Stato e circa 4 miliardi di ricavi per le imprese di cui circa 70mila a rischio.

⁸ Per una prima analisi di questi provvedimenti v. M. IRRERA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il diritto dell'emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali*, Torino 2020, 1; D. ROSSANO, *Spunti di riflessione sulle misure a sostegno delle imprese nella normativa emergenziale*, in ID. (a cura di), *COVID-19 Emergenza sanitaria ed economica. Rimedi e prospettive*, Bari 2020, 70-71; M. COLAFRANCESCO, *Le manovre espansive e le misure di emergenza a fronte della pandemia da Covid-19*, in *Novità fiscali* Ed sp. (2020), 34-42, www.novita

Queste particolari modalità di intervento si sono rivolte soprattutto a favore quei settori in cui, come sopra si è sottolineato, si è concentrata la contrazione di spesa dei consumi (abbigliamento e calzature, trasporti, ricreazione, convivialità, cultura e spettacoli, viaggi e turismo): settori che, fra l'altro, costituiscono quelli più vitali della nostra economia e caratterizzanti la nostra identità nazionale.

Una breve rassegna dei dati disponibili permette di meglio comprendere l'effettiva portata a livello economico delle difficoltà incontrate dalle imprese. Basti pensare che, alla fine del 2020, il fabbisogno di liquidità derivante della crisi determinata dal Covid-19, per le imprese italiane non finanziarie con fatturato annuo fino a 50 milioni di euro e con un numero di dipendenti inferiore alle 250 unità, complessivamente ammontava a 103,2 miliardi di euro.

Tale fabbisogno si è ridotto poi a circa 38,5 miliardi (con una diminuzione del 62,7% del *deficit* potenziale) e con un dimezzamento della percentuale di imprese in crisi di liquidità: dal 42,4% al 22,1%, grazie alle misure adottate nel 2020 dal governo con i decreti "Cura Italia", "Liquidità", "Rilancio", "Ristori", "Ristori *Bis*", "Ristori *Ter*" e "Ristori *Quater*". Essi hanno introdotto vari strumenti di sostegno, come l'estensione della cassa integrazione guadagni, il differimento degli oneri tributari, la moratoria sui prestiti, il sostegno alla struttura dei costi e i trasferimenti a fondo perduto.

Vanno poi considerati anche gli schemi di garanzia pubblica sui finanziamenti, previsti dal Decreto "Liquidità", che hanno permesso una riduzione del *deficit* a 8,8 miliardi di euro.

Questi dati attestano l'efficacia delle misure adottate nell'alleviare nell'immediato l'impatto delle criticità estreme determinate dalla pandemia.

Circa i destinatari delle misure citate, esse hanno riguardato soprattutto le società di persone in regime di contabilità ordinaria (coprendo l'82% del *deficit* potenziale), più che le società di capitali (dove le coperture hanno raggiunto solo il 61% di tale *deficit*). La misura principale di sostegno è

tafiscali.supsi.ch (con un'analisi comparata a livello europeo, anche con riferimento alle deroghe alla disciplina comunitaria della concorrenza introdotte di fronte all'emergenza economico-sanitaria dalla Commissione con l'*Action Plan* di cui alla Comunicazione C(2020) 1863 del 19 marzo 2020). Sull'approccio adottato dalle autorità europee v. anche M. DANI, J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi Covid-19*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto* (2020), 527-539; E. MARCHISIO, *Antitrust comunitario e Covid-19*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* 19.2 (2020), 407-439.

stata la moratoria sui debiti, che ha garantito alle imprese risorse per circa 63 miliardi (il 72,5% del totale).

Passando ad un'analisi a livello settoriale, occorre riscontrare che poco meno della metà delle agevolazioni è andata ad imprese non coinvolte direttamente nel *lockdown*, ma ugualmente danneggiate dalla crisi. La restante parte si è rivolta invece alle imprese dei settori del commercio, della manifattura, del turismo e della cultura (come si è visto, particolarmente colpite dalle vicende della pandemia). Le misure sono state inoltre segnatamente rilevanti per le imprese di minori dimensioni, più gravemente toccate dall'emergenza pandemica.

Circa l'efficacia dei provvedimenti adottati, le misure che si sono dimostrate più efficaci nel limitare il fabbisogno di liquidità delle imprese maggiormente danneggiate dalla pandemia sono state: la moratoria sui debiti, i contributi a sostegno delle strutture di costo e i trasferimenti a fondo perduto. Minore efficacia è riscontrabile invece per le misure di sospensione o esenzione delle imposte, che hanno avuto un impatto meno selettivo in quanto generalizzate, cosicché le risorse stanziare sono confluite anche a favore di imprese che non si trovavano realmente in una situazione di carenza di liquidità.

In dettaglio, gli interventi normativi del Governo da ricordare, nel periodo dal mese di marzo 2020 fino al dicembre dello stesso anno, sono stati il Decreto "Cura Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18), intervenuto prevalentemente in tema di moratoria sui debiti, cassa integrazione e sospensione delle imposte; il Decreto "Liquidità" (d.l. 8 aprile 2020, n. 23) sul sostegno finanziario delle imprese e la garanzia sui prestiti, e di proroga dei termini di sospensione delle imposte; il Decreto "Rilancio" (d.l. 19 maggio 2020, n. 34) con ulteriori misure di sostegno economico nella forma di contributi a fondo perduto e di sostenimento dei costi fissi, oltre che di ricapitalizzazione delle imprese. Vanno poi ricordati i Decreti "Agosto" (d.l. 14 agosto 2020 n. 104, convertito con la l. 13 ottobre 2020, n. 126) e "Ristori" (d.l. 28 ottobre 2020, n.137) di rafforzamento delle misure già adottate in tema di moratoria sui debiti, cassa integrazione, contributi a fondo perduto, sospensione delle imposte e sostegno al sostenimento dei costi fissi. Infine, sono intervenuti i Decreti "Ristori Bis", "Ristori Ter" e "Ristori Quater" (d.l. 9 novembre 2020, n. 149; d.l. 23 novembre 2020, n. 154; d.l. 30 novembre 2020, n.157), che, oltre ad intensificare ed estendere le misure economiche già precedentemente introdotte, si sono posti in coerenza con il DPCM del 3 novembre 2020 sulla divisione del territorio nazionale in zone gialle, arancioni e rosse, a seconda dell'andamento dei contagi, ai fini dell'adozio-

ne di misure differenziate, restrittive della circolazione e delle attività, per contrastare la diffusione delle infezioni.

Negli anni successivi meritano invece di essere ricordati i decreti “Sostegni” (d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito con l. 22 maggio 2021, n. 69), “Sostegni *Bis*” (d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con l. 23 luglio 2021, n. 106) e “Sostegni *Ter*” (d.l. 7 gennaio 2022, n. 4, convertito con l. 28 marzo 2022, n. 25).

Questi ultimi decreti hanno continuato a prevedere contributi a fondo perduto, per le partite iva e per le imprese dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia, moratorie sui prestiti, contributi e crediti di imposta per il sostegno dei costi fissi e altre forme di agevolazioni fiscali, come il differimento o la esenzione del versamento di alcune imposte. Fra le varie misure se ne segnalano anche alcune volte a favorire (tramite la concessione di garanzie pubbliche, crediti d’imposta, agevolazioni fiscali) il finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento a medio-lungo termine, la patrimonializzazione delle imprese, apporti di capitale da parte di persone fisiche in in *start-up* e pmi innovative.

Questi ultimi provvedimenti vanno ricordati, in quanto segnano il passaggio da una prospettiva meramente emergenziale, ad una volta al rafforzamento patrimoniale e alla riqualificazione strategica e operativa delle imprese italiane, alla luce di una possibile “ripartenza”.

3. Analisi delle misure adottate

Passando ora a descrivere singolarmente la natura e le caratteristiche delle principali misure adottate con la citata normativa, vanno sicuramente ricordate le seguenti tipologie di interventi:

Moratoria sui debiti

Il citato Decreto “Cura Italia” prevedeva, per le micro, piccole e medie imprese, in carenza di liquidità, la possibilità di usufruire di una moratoria *ex lege*, disposta fino al 30 settembre 2020 e prorogata al 31 gennaio 2021 dal Decreto “Agosto”, sui finanziamenti in essere a lungo termine – non deteriorati – come mutui, finanziamenti a rimborso rateale, prestiti non rateali e linee di credito.

Cassa integrazione

Il Decreto “Cura Italia” prevedeva la possibilità di ricorrere all’applicazione della cassa integrazione dal 23 febbraio al 31 agosto 2020. Il Decreto

“Agosto” contemplava inoltre l’attivazione della cassa per un periodo complessivo di nove settimane, nel periodo tra il 13 luglio ed il 31 dicembre 2020. Il medesimo trattamento veniva successivamente esteso ai mesi di novembre e dicembre con il già ricordato Decreto “Ristori”.

Contributi a fondo perduto

Il Decreto “Rilancio” aveva previsto, per i titolari di partita iva che esercitassero attività d’impresa e di lavoro autonomo o che fossero titolari di reddito agrario, un contributo a fondo perduto in misura correlata alla diminuzione del fatturato derivante dalle restrizioni per l’emergenza sanitaria⁹.

Il Decreto “Agosto” prevedeva poi l’erogazione di uno specifico contributo a fondo perduto alle imprese che svolgessero attività nel settore della ristorazione, mense e *catering*, con un fatturato medio relativo ai mesi da marzo a giugno 2020 inferiore ai tre quarti rispetto all’anno precedente¹⁰.

Il Decreto “Ristori” intensificava l’entità di tale beneficio, estendendone l’applicazione per il mese di dicembre 2020 alle imprese con ricavi superiori ai 5 milioni di euro. L’ammontare del contributo si adeguava alle modifiche previste dai successivi Decreti “Ristori *Bis*”, “*Ter*” e “*Quater*”, con l’intento di ampliare ulteriormente le categorie dei soggetti beneficiari, intensificando anche la portata della misura.

Sospensione ed esenzione delle imposte

I provvedimenti normativi del Governo hanno riguardato anche la sospensione e l’esenzione dal pagamento di varie imposte, con riferimento

⁹ Tale contributo è stato introdotto per le imprese con fatturato non superiore ai 5 milioni di euro rientranti in due categorie: imprese con un ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 inferiore ai due terzi dell’ammontare del fatturato del mese di aprile 2019; imprese aventi domicilio fiscale o sede operativa nel territorio dei comuni colpiti da eventi calamitosi che erano stati dichiarati in stato di emergenza già al 31 gennaio 2020.

Per entrambe le categorie l’ammontare del contributo viene quindi calcolato applicando alla differenza tra l’importo del fatturato del mese di aprile 2020 rispetto al 2019 una diversa percentuale in base alla fascia di ricavi risultanti dal bilancio 2019, con la previsione di un contributo minimo erogabile.

¹⁰ Tale normativa è stata recepita attraverso l’attribuzione del contributo, alle imprese che soddisfacevano i requisiti, per un importo calcolato attraverso la suddivisione pesata dei 600 milioni stanziati dal Governo tra le imprese potenzialmente beneficiarie, includendo tutte le figure giuridiche, a valere sul mese di novembre, con la previsione di un importo minimo di 1.000 euro e massimo di 10.000 euro

precisamente all'imposta sul valore aggiunto, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sui redditi delle società.

Ristori selettivi di alcuni costi fissi

Una disciplina particolare è stata poi prevista per quanto riguarda il credito d'imposta per i canoni di locazione di immobili a uso non abitativo. Con il già citato Decreto "Rilancio", ripreso in estensione dal successivo Decreto "Agosto", si è previsto, per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione con ricavi non superiori a 5 milioni di euro nel 2019, qualora avessero subito una diminuzione del fatturato nei mesi da marzo a maggio di almeno il 50% rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente, un credito d'imposta del 60%. Anche il Decreto "Ristori" e il Decreto "Ristori Bis" hanno adottato la stessa impostazione, ma apportando specifiche modifiche per affrontare gli effetti economici peculiari e caratteristici della seconda ondata della pandemia.

Inoltre, il Decreto "Rilancio" prevedeva uno stanziamento di 600 milioni di euro a titolo di ristoro delle spese per le utenze elettriche, configurando una minore uscita finanziaria, distribuita in modo omogeneo su una categoria di 3,7 milioni di imprese, per i mesi di maggio, giugno e luglio.

Accesso al credito: Decreto "Liquidità"

Fra le misure adottate una delle più importanti da considerare riguarda il sostegno offerto con il Decreto "Liquidità", mediante concessione di garanzia per agevolare l'accesso al credito. Questo strumento si è rivelato particolarmente vitale per le imprese in situazione di crisi di liquidità, causata dal blocco o comunque dal rallentamento della loro attività determinati dalla pandemia¹¹.

In particolar modo, la disposizione rilevante è quella di cui all'art. 13

¹¹ Le regole del Decreto in oggetto, sono le seguenti:

1. per importi di finanziamento fino a 25.000 euro, il massimo finanziabile deve essere comunque entro il limite del 25% del fatturato dell'ultimo anno;
2. per le imprese fino a 3,2 milioni di euro di fatturato, e per importi di finanziamento superiori a 25.000 euro, il massimo finanziabile deve essere comunque entro il limite del 25% fatturato dell'ultimo anno;
3. per le imprese oltre i 3,2 milioni di euro di fatturato, e per importi di finanziamento superiori a 25.000 euro, il massimo finanziabile deve essere individuato in alternativa tra il limite del 25% del fatturato dell'ultimo anno ed un valore pari a 2 volte il costo del personale dell'ultimo anno.

del citato d. l. 8 aprile 2020, n. 23 (convertito con la l. 5 giugno 2020, n. 40). Essa amplia la previsione di cui all'art. 49 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, estendendo al cento per cento la copertura offerta dal Fondo di garanzia per le pmi, (previsto dall'art. 2, comma 100, lett. a, l. 23 dicembre 1996, n. 662), per la concessione di nuovi prestiti da parte dei soggetti autorizzati a erogare credito alle pmi, fino all'importo di 30.000 euro, a favore di persone fisiche, danneggiate nella loro attività di esercizio di impresa, arte o professione dall'emergenza Covid-19 e dalle relative misure restrittive.¹²

Successivamente, l'art. 13, comma 1, del decreto "Sostegni *bis*" (d.l. 25 maggio 2021, n. 73) ha leggermente limitato l'ambito di tale garanzia, riducendola per le nuove erogazioni solo al novanta per cento dell'importo finanziato, e prevedendo anche la possibilità di applicare un tasso di interesse diverso da quello stabilito dal d.l. 23/2020. Infatti, il provvedimento da ultimo citato, oltre a prevedere una durata massima del finanziamento non superiore a settantadue mesi, con un periodo di pre-ammortamento di ventiquattro mesi, contemplava la possibilità di applicare un tasso di interesse non superiore al tasso di interesse medio dei titoli pubblici con durata analoga al finanziamento concesso. Tale tasso poteva essere maggiorato dello 0,20%, anche per remunerare i costi di gestione e di istruttoria.

Rispetto a questa misura merita tuttavia ricordare come la stessa abbia dato luogo ad alcune difficoltà interpretative e conseguentemente anche applicative, che ne hanno in parte ridotto la concreta efficacia.

Infatti, secondo l'orientamento prevalente, sia all'interno della dottrina, sia della giurisprudenza, la normativa in questione non può essere interpretata fino a spingersi al riconoscimento di un vero e proprio obbligo a contrarre in capo al finanziatore. Infatti dovrebbe ritenersi sempre sussistente la facoltà del finanziatore stesso di verificare e decidere autonomamente se concedere o meno il credito. Al contrario tale soggetto sarebbe addirittura tenuto ad effettuare una valutazione indipendente del merito creditizio del richiedente, e ciò al fine di garantire il rispetto del principio della sana e prudente gestione degli intermediari creditizi (di cui all'art. 5 tub) e conseguentemente la stabilità dell'intero sistema bancario.¹³ Resta peraltro dif-

¹² Sul Fondo di garanzia v. L. GAI, F. IELASI, M. C. ARCURI, *Accedere al credito attraverso il fondo centrale di garanzia: la recente riforma e le nuove misure post emergenza COVID-19*, in S. PACCHI, A. PISANESCHI (a cura di), *Finanziamenti e diritto della crisi nell'emergenza*, Torino 2020, 51 ss; E. OLIVIERI, *La riforma del Fondo di Garanzia per le Piccole Medie Imprese. Un difficile equilibrio tra diritto ed esigenze operative*, 31 gennaio 2020, in www.ilcaso.it.

¹³ V. Sul punto Trib. Napoli, 5 agosto 2020, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Eco-*

fusa, anche se fra parte minoritaria di dottrina e giurisprudenza, l'opinione per cui la valutazione di meritevolezza da parte dell'intermediario dovrebbe invece sostanzialmente ridursi a una mera verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi, dettagliatamente previsti dalla normativa che istituisce l'agevolazione in questione¹⁴.

Infatti, la circostanza che la garanzia pubblica copra la totalità (o pressoché la totalità, nella versione della norma riformulata nel 2021) dell'importo del finanziamento, azzererebbe sostanzialmente il rischio di credito per l'intermediario e quindi il pericolo di incidere sulla sua stabilità e solidità patrimoniale. Ciò consentirebbe di ridurre la verifica nei confronti del richiedente ad un mero accertamento, di carattere formale, della presenza dei requisiti, previsti dalla legge perché il credito stesso venga concesso.

La possibilità, riconosciuta dall'interpretazione per prima citata, di escludere discrezionalmente l'erogazione del credito ai richiedenti, sulla base di un'autonoma valutazione del loro merito creditizio, avrebbe infatti in parte ridotto la portata pratica dello strumento.

Esso si è segnalato, peraltro, come uno dei più efficaci per risolvere il

nomia (2020), 124, con nota di D. ROSSANO.; ABF Bari, 17 novembre 2020, 20376, in www.arbitrobancariofinanziario.it; ABF Milano, 20 novembre 2020, n. 20740, *ivi*; ABF Napoli, 9 dicembre 2020, 22126, *ivi*; ABF Torino, 17 dicembre 2020, n. 22996, *ivi*; ABF Bologna, 21 aprile 2021, n. 9735, *ivi*. In dottrina v. F. CIRAIOLO, *Finanziamenti di piccolo importo assistiti da garanzia pubblica (art. 13, comma 1, lett. m), decreto Liquidità, diniego di credito e responsabilità della banca*, in Rivista di Diritto bancario (2021), 320 ss.; A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, *ivi* (2020), 259; I. SABBATELLI, *CoViD-19 e merito di credito*, in Nuova giurisprudenza civile Commentata (2020), II, 64; ABF, 21 settembre 2016, n. 8100; ABF, 29 novembre 2013, n. 6182; ABF, 12 dicembre 2011, n. 2683; A. URBANI, *La disciplina delle moratorie e sulle garanzie pubbliche dei finanziamenti bancari tra Covid e post-Covid*, di prossima pubblicazione in Banca, Impresa e società (2022).

¹⁴ ABF Palermo, 28 dicembre 2020, n. 23666, in www.arbitrobancariofinanziario.it; Trib. Caltanissetta, 8 luglio 2020, in Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia (2020), 128 ss., con nota di D. ROSSANO, *La valutazione del merito creditizio nel decreto "liquidità": nota a margine di due ordinanze ex art. 700 c.p.c.* In dottrina v. G. AMATO, D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, maggio 2020, 10, in www.dirittobancario.it; T. RUMI, *Merito creditizio e formalismo contrattuale nella disciplina del Decreto Liquidità*, in I Contratti (2020), 463; R. NATOLI, G. MATTARELLA *Il principio dell'insindacabilità della valutazione del merito creditizio alla prova dei miniprestiti emergenziali integralmente coperti da garanzia pubblica (art. 13, c. 1, lett. m, d.l. 23/2020)*, paper presentato alla conferenza annuale dell'AEDBF (Associazione Europea Diritto Bancario e Finanziario) tenutasi a Milano il 26 novembre 2021.

problema della crisi di liquidità, potenzialmente devastante per la sopravvivenza delle imprese, soprattutto nel periodo di emergenza citato.

Misure di agevolazione e ricapitalizzazione pubblica delle imprese: Decreto “Rilancio” e Decreto “Sostegni Bis”.

Fra le misure adottate a favore delle pmi durante il periodo emergenziale va ricordato anche il sostegno rivolto alla ricapitalizzazione di questi soggetti, disposto con l’art. 26 del “decreto Rilancio”¹⁵. Quest’ultimo (oltre a prevedere, all’art. 27, un meccanismo a favore delle s.p.a. con sede in Italia e fatturato superiore a 50 milioni di euro attraverso un fondo pubblico, il “Patrimonio rilancio”, finanziato dal Ministero dell’Economia e gestito da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per interventi di sostegno e rilancio del sistema economico nazionale) ha provveduto anche a introdurre specifiche misure di ricapitalizzazione per le imprese di minore dimensione.

Infatti, per le imprese (escluse quelle dei settori bancario, finanziario e assicurativo) con sede legale in Italia, dipendenti in numero inferiore a 250, e ricavi nel 2019 tra 5 e 50 milioni di euro, ridotti di un terzo nei mesi di marzo e aprile 2020 a causa dell’emergenza Covid e delle sue restrizioni, l’art. 26 citato ha introdotto uno specifico meccanismo di ricapitalizzazione. Ciò è avvenuto, nei confronti dei conferenti, mediante il riconoscimento di un credito di imposta del venti per cento su un conferimento in denaro non superiore a 2 milioni di euro per quota sottoscritta, a favore di persone fisiche e giuridiche che abbiano effettuato tali conferimenti entro il 31 dicembre 2020 (termine poi esteso fino al giugno 2021).

La relativa quota dovrà essere detenuta fino al 31 dicembre 2023 e non dovranno essere effettuate nel periodo distribuzioni di riserve.

Ulteriore beneficio è stato previsto poi a favore delle imprese destinatarie di tali ricapitalizzazioni, a condizione che fossero rispettati particola-

¹⁵ D.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

Per un commento a questa disciplina v. M. PALMIERI, F. VELLA, *Rilancio: poco tempo per ricapitalizzare le Pmi*, in *lavoce.info*, 27 maggio 2021; M. PALMIERI, *La ricapitalizzazione pubblica delle imprese nel Decreto Rilancio. Luci e ombre di un New Deal post Covid-19*, in *Analisi Giuridica dell’Economia* (2020), 441 ss.; T. DI TANNO, *Decreto Rilancio, per le imprese tanto debito e poco capitale*, in *lavoce.info*, 22 maggio 2020; MEF DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Libro Verde su La competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita* (2021), www.dt.mef.gov.it

ri requisiti di regolarità fiscale, contributiva, ambientale e urbanistica. Ad esse è stata pertanto riconosciuta la possibilità di avvalersi, per non oltre il trenta per cento dell'importo dell'aumento di capitale, di un credito di imposta pari alla metà delle perdite eccedenti il decimo del patrimonio netto calcolato al lordo delle perdite stesse. In ogni caso tale possibilità è stata riconosciuta nell'ambito dei limiti quantitativi previsti a livello europeo dal Quadro Temporaneo sugli aiuti di Stato (800.000 euro, ovvero 120.000 euro per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura o 100.000 euro per le imprese operanti nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli)¹⁶.

Inoltre, per le imprese con ricavi fra 10 e 50 milioni di euro nel 2019, è stato previsto un ulteriore meccanismo che consiste, in caso di aumento di capitale fino a duecentocinquantamila euro, nella possibilità di emettere obbligazioni o titoli di debito subordinati da sottoscrivere da parte di Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa facente capo al Ministero per l'Economia), mediante il fondo pubblico denominato "Fondo Patrimonio Piccole e Medie Imprese (PMI)". Mediante questa forma di coinvestimento statale, si è inteso di incentivare gli investimenti destinati all'attività operativa (capitale circolante, costi del personale e investimenti per espansione o ammodernamento), favorendosi in particolare quelli nei settori ambientale, dell'innovazione tecnologica e di conservazione dei livelli occupazionali, in tal modo garantendo il rispetto delle finalità sociali di cui all'art. 41 Cost.

Sotto il profilo tecnico, la quantità dei titoli sottoscritti non può superare il minor valore tra il triplo dell'aumento del capitale eseguito e il 12,5 per cento del fatturato dell'anno 2019. Gli strumenti finanziari sono remunerati ad un tasso agevolato nella misura prevista dal *Temporary Framework* europeo¹⁷. Gli interessi maturano annualmente e sono corrisposti in un'unica soluzione in sede di rimborso. Trattandosi di titoli subordinati, il credito

¹⁶ Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 10 agosto 2020, in G. U. n. 210 del 24 agosto, ha previsto i criteri e le modalità di applicazione del credito d'imposta

¹⁷ Comunicazione della Commissione Europea C(2020)1863 del 19 marzo 2020 (intitolata "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19"), a cui hanno fatto seguito quattro emendamenti alla stessa, con le successive Comunicazioni C(2020)2215 del 3 aprile 2020, C(2020)3156 dell'8 maggio 2020, C(2020)4509 del 29 giugno 2020 e C(2020)7127 del 13 ottobre 2020. Le disposizioni citate in materia di ricapitalizzazione del legislatore italiano si inseriscono all'interno di tale Quadro temporaneo o *Temporary framework*, il cui obiettivo è di consentire agli Stati membri la pos-

al rimborso del Fondo Patrimonio PMI è soddisfatto dopo i crediti chirografari. Non si prevede, tuttavia, una valutazione del merito creditizio per l'accesso ai finanziamenti, con una procedura snella di erogazione dell'investimento.

La durata dell'emissione è di sei anni, con possibilità per l'impresa di rimborso anticipato dopo tre anni. A carico delle imprese beneficiarie sono previsti obblighi informativi e di monitoraggio periodico a favore di Invitalia, al fine di verificare l'andamento dell'investimento e i suoi risultati.

A differenza delle altre misure precedentemente indicate, che si limitano ad affrontare problemi di liquidità delle imprese a carattere temporaneo, l'obiettivo degli istituti di ricapitalizzazione ora indicati è garantire il rafforzamento della struttura patrimoniale delle pmi, tramite l'apporto di capitali privati e il ricorso a finanziamenti pubblici di natura subordinata. Oltre all'immediata liquidità ricavabile in tal modo, la maggiore solidità patrimoniale dell'impresa potrà garantire una migliore capacità operativa e una maggiore facilità di accesso al credito bancario.

Come si è osservato¹⁸, la tipologia di intervento pubblico nell'economia, tramite strumenti di finanziamento ibridi-quasi partecipativi, manifesta una tendenza, espressasi in particolare modo di fronte a situazioni emergenziali e di crisi, come quella pandemica, di ritorno verso il modello dello Stato imprenditore, la cui efficacia andrà verificata nel tempo all'esito dei risultati ottenuti.

Sempre in tema di rafforzamento del capitale delle imprese, con particolare riferimento agli investimenti in ricerca e innovazione, va ricordato anche l'art. 14 del d.l. "Sostegni bis" (d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con l. 23 luglio 2021, n. 106), che introduce, a titolo di agevolazione fiscale di carattere temporaneo, l'esenzione dalle imposte su redditi delle persone fisiche (al di fuori dell'esercizio di attività commerciali) sulle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni in *start up* innovative e pmi innovative, a condizione che tali partecipazioni siano state acquisite mediante sottoscrizione del capitale sociale nel periodo dal 1 giugno 2021 al 31 dicembre 2025 e detenute per almeno tre anni. Allo stesso modo è

sibilità di adottare misure di sostegno alle imprese nazionali durante l'emergenza pandemica, derogando, a causa delle circostanze eccezionali, alla normativa sugli aiuti di Stato.

¹⁸ F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino 2022, 62 ss.

prevista la detassazione ai fini delle imposte sui redditi delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni societarie, purché acquistate in sede di emissione, qualora entro un anno tali plusvalenze vengano utilizzate per la sottoscrizione di partecipazioni in *start up* innovative o pmi innovative. Anche in questo caso l'agevolazione è riservata alle persone fisiche operanti al di fuori di attività di impresa commerciale e il suo obiettivo è incentivare l'investimento e la capitalizzazione di imprese, fra cui le pmi, che, operando nei settori dell'innovazione, portino avanti progetti ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e sociale del Paese, in particolar modo in un periodo di crisi generalizzato come quello determinato dalla pandemia.

Esprimendo un giudizio complessivo e più articolato sull'efficacia delle soluzioni adottate, bisogna innanzitutto rilevare che le misure di sostegno, che abbiamo ricordato, hanno sicuramente permesso alle imprese di ridurre il loro *deficit* di liquidità o, in alcuni casi, di registrare addirittura avanzi positivi della liquidità stessa.

L'efficacia è stata inoltre particolarmente rilevante per le imprese di minori dimensioni, per i ristori di alcuni costi fissi e il contributo a fondo perduto, in quanto ne hanno beneficiato le imprese che si trovavano già in *deficit* di liquidità alla fine dell'anno 2020 o che sarebbero diventate illiquide in assenza di interventi. Si è invece dimostrato più limitato il grado di efficacia delle misure di sospensione o esenzione delle imposte. Infatti esse sono andate a beneficiare anche imprese con una capacità contributiva comunque positiva (nella maggior parte dei casi associata anche a maggiori disponibilità liquide).

Le ricerche¹⁹, dunque, evidenziano come le misure del Governo siano state efficaci nel sostenere le imprese nel corso del 2020, soprattutto con riferimento a quelle di piccole dimensioni, più gravemente danneggiate dalla crisi sanitaria, indipendentemente dal settore di appartenenza.

In particolare, la moratoria sui debiti, i ristori di alcuni costi fissi e il contributo a fondo perduto si sono rivelati strumenti particolarmente efficaci, sostenendo le imprese effettivamente carenti di liquidità. Meno efficaci e sensibili risultano invece essere state le misure di sospensione o esenzione delle imposte. Esse infatti sono andate a vantaggio anche di imprese che non hanno fatto registrare alcuna difficoltà in termini di liquidità.

¹⁹ MEF, DIREZIONE STUDI E RICERCHE ECONOMICO FISCALI, *L'impatto della crisi COVID-19 sul fabbisogno di liquidità delle imprese*, Nota n° 5, 12 febbraio 2021.

In altre parole, una possibile classificazione delle misure secondo la loro efficacia dimostra che gli interventi meno mirati e selettivi, come la sospensione delle imposte, dissipano consistenti risorse rispetto all'obiettivo di ridurre il fabbisogno di liquidità, ciò che determina importanti conseguenze anche in tema di programmazione degli interventi. Al contrario, la moratoria sui debiti, i ristori di alcuni costi fissi e il contributo a fondo perduto sono risultati maggiormente efficaci, nei confronti delle micro, piccole e medie imprese.

È importante richiamare, a questo punto, le indicazioni contenute nel rapporto G30 sulla ristrutturazione delle società di capitali dopo il Covid-19²⁰. Il rapporto riconosce che la crisi pandemica ha richiesto una risposta immediata e generalizzata al problema della liquidità, ma evidenzia la necessità di affrontare in modo diverso la fasi successive, in cui la carenza di liquidità può trasformarsi in un più grave problema di solvibilità. In questa fase ulteriore è infatti imprescindibile assicurare che l'intervento pubblico sia selettivo nella scelta delle priorità e dei settori verso cui destinare le misure di incentivazione. In tal modo si potrà garantire la stabilità di tutte le imprese, per supportarne la resilienza, ai fini di uno sviluppo di lungo periodo dell'economia, al contempo non appesantendo ulteriormente di costi la finanza pubblica.

È in proposito importante mettere in evidenza come essenziale per la ripresa economica del Paese e per la resilienza e lo sviluppo delle imprese italiane, soprattutto le pmi, sia rafforzarne la dimensione e la patrimonializzazione, favorendo l'accesso, a tale scopo, al ricorso al mercato come canale alternativo al finanziamento bancario. In materia, si è visto come alcuni dei provvedimenti emergenziali citati abbiano operato sul piano del rafforzamento patrimoniale, anche delle pmi, ricorrendo alla leva dell'agevolazione fiscale o all'investimento pubblico. Al riguardo è un dato ricorrente, nelle varie analisi sui provvedimenti citati, che le imprese che meglio stanno superando gli effetti della crisi pandemica, e di quella precedente del 2008-2009, siano quelle dotate di maggiore capitalizzazione e in grado di approfittare della dimensione di scala. Da questo punto di vista, un elemento di debolezza delle imprese italiane, e ancora di più delle pmi, è la loro difficoltà a porsi in una dimensione evolutiva di carattere anche dimensionale. Questo aspetto, unito alla quasi totale dipendenza dal canale bancario, al fine di reperire

²⁰ M. DRAGHI, R. RAJAN, *Reviving and Restructuring the Corporate Sector post-Covid*, Dicembre 2020, G30.

le risorse necessarie per la loro operatività, ma anche per i loro investimenti, ne accentua il carattere di debolezza e manifesta una fragilità intrinseca del sistema economico italiano.

Vari tentativi sono stati espletati, attraverso diverse modifiche e interventi normativi, al fine di agevolare l'accesso delle pmi al capitale di rischio, anche mediante il ricorso al mercato dei capitali, non sempre con esiti positivi o comunque soddisfacenti. Fra le varie iniziative poste in essere dal legislatore negli ultimi anni, vanno ricordate: l'introduzione di nuove sedi di negoziazione espressamente dedicate alle pmi ("Mercati di crescita per le pmi", di cui all'art. 69 Tuf); la trasformazione tipologica, avvenuta tramite diversi interventi normativi, della s.r.l., sempre più modificata nel senso di consertirne il passaggio da "società chiusa" a "società aperta", parzialmente erodendone la differenziazione rispetto alle caratteristiche tradizionali della s.p.a.; la previsione, a livello europeo di semplificazioni e alleggerimenti nella disciplina dei prospetti e del *market abuse*, al fine di ridurre i costi di quotazione per le pmi. Va inoltre in particolar modo segnalato il ricorso alla leva fiscale per gli investitori, attraverso l'istituzione dei PIR (piani di risparmio individuale): unica misura, questa, fra quelle indicate, che pare distinguersi per il particolare successo ottenuto (a dimostrazione di come, nell'attuale sistema italiano, il ricorso, diretto o indiretto, tramite il trattamento fiscale agevolato, alla contribuzione pubblica rappresenti ancora, forse, il più efficace motore per indirizzare l'attività degli agenti economici)²¹.

In proposito il *Libro Verde* su *La competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita*²² del MEF sottolinea l'importanza di realizzare un rafforzamento dei mercati di capitali in Italia, considerando in particolar modo anche le pmi, che rappresentano la parte più ampia del tessuto imprenditoriale italiano, e agendo nel senso di facilitarne l'accesso ai mercati regolamentati. Ciò, sottolinea il documento, potrà realizzarsi alleggerendo e semplificando le norme in tema di quotazione e i relativi oneri, soprattutto quelli riguardanti i requisiti di ammissione e gli obblighi informativi relativi al prospetto. Appare poi opportuno ridurre l'entità degli oneri per gli emittenti durante il periodo di permanenza della quotazione, come per es. quelli

²¹ Con riferimento a questi aspetti v. F. VELLA, *Crescere su mercati e piattaforme: le Piccole medie imprese tra regole e politica industriale*, in Mercato, concorrenza e regole (2019), 251 ss.

²² MEF DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Libro Verde* su *La competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita*, cit.

relativi agli abusi di mercato e quelli previsti per gli emittenti i titoli diffusi, agevolare le offerte sul mercato secondario e modificare la normativa in tema di strutture azionarie a voto multiplo. Occorrerà inoltre incrementare l'accesso degli investitori, istituzionali e non, sia esteri sia nazionali, ai mercati italiani, favorendo l'investimento nei titoli delle pmi, pur se meno liquidi e quindi maggiormente rischiosi, e introdurre forme di regolazione che permettano la circolazione anche attraverso nuovi strumenti digitali, quali la *blockchain*, di titoli e strumenti finanziari sui mercati. Infine, compito assai più complesso, occorre riformare il quadro generale dell'organizzazione amministrativa e giudiziaria, al fine di garantirne il buon funzionamento e l'efficienza dell'azione, per favorire la fiducia degli investitori nella pronta ed effettiva tutela e attuazione dei loro diritti.

Appare quindi evidente, alla luce di queste considerazioni, che le sfide che si presenteranno alle pmi italiane, per un'effettiva ripresa e il superamento dell'emergenza pandemica, vanno ben oltre il semplice ripristino della liquidità, ma richiedono una riforma strutturale della loro capacità di crescere rafforzandosi patrimonialmente, anche attraverso l'accesso ai mercati regolamentati, superando il tradizionale canale bancario, senza peraltro sottovalutare il ruolo e l'importanza anche di quest'ultimo. Si tratta sostanzialmente della sfida ricorrente che le pmi in Italia si trovano da tempo a dover affrontare, finora senza troppo successo, nonostante gli interventi e le proposte precedentemente ricordati. Sarà allora cruciale verificare se la crisi pandemica possa costituire l'occasione e fornire l'impulso per superare definitivamente questo *impasse*.

4. Gli effetti per le pmi dell'attuazione del *Recovery Plan*: le misure per le imprese inserite nel PNRR dal Governo

Tra le misure a sostegno delle imprese nel *post Covid-19* non vanno dimenticate le numerose azioni inserite nel *Recovery Plan*, volte a favorire lo sviluppo del tessuto produttivo italiano.

Il PNRR prevede sei Missioni, che mirano a superare gli effetti negativi determinati dalla crisi pandemica, per un rilancio dell'economia italiana che riguardi anche aspetti strutturali. Nell'esaminare le misure e le opportunità per le pmi, all'interno dell'attuale situazione, non si può prescindere pertanto dall'analizzare, per ciascuna di tali Missioni, quali sono gli obiettivi che coinvolgono direttamente le imprese.

In proposito, la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura) rappresenta una misura sicuramente importante per le imprese

e ne facilita la trasformazione digitale. Essa contempla infatti incentivi per l'adozione di tecnologie innovative e competenze digitali nel settore privato, attraverso misure come Transizione 4.0.

Per le imprese dei settori turismo e cultura (come si è visto fra le più colpite negativamente dagli effetti della pandemia) sono rilevanti gli interventi previsti per la valorizzazione dei siti storici e il miglioramento delle strutture turistico-ricettive. La Missione 1 ha inoltre l'obiettivo di potenziare la competitività del settore industriale, agevolando l'internazionalizzazione e la specializzazione delle filiere produttive.

Anche la Missione 2 (relativa alla Rivoluzione verde e transizione ecologica) prevede interventi a favore delle imprese: infatti gli incentivi previsti per l'efficienza energetica di edifici privati e pubblici (come il Superbonus 110%) hanno anche l'obiettivo di sostenere le aziende del settore edile e delle fonti di energia rinnovabili. La Missione comprende inoltre interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti, oltre a programmi di investimento e ricerca sulle energie rinnovabili e per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e per la mobilità sostenibile.

La Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) riguarda nello specifico lo sviluppo di infrastrutture dei trasporti moderne e sostenibili, estese a tutto il territorio nazionale. Essa contempla quindi investimenti nelle linee ferroviarie ad alta velocità, in quelle regionali, nel sistema portuale, comprendendo anche la digitalizzazione della logistica, con effetti non solo sul comparto infrastrutturale, ma anche per le imprese del settore dei trasporti.

La Missione 4 (Istruzione e Ricerca) rafforza la filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico, con evidenti ricadute anche sul sistema produttivo nel suo complesso. Anche la Missione 5 (su Inclusione e coesione), facilitando la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione e le politiche attive, oltre ad avere effetti sull'inclusione sociale, non potrà non produrre ricadute sul sistema delle imprese. Una particolare attenzione è dedicata all'imprenditoria femminile, con la creazione di un nuovo Fondo impresa donna.

Infine, la Missione 6 (Salute), prevedendo il rinnovamento delle strutture tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), con il rafforzamento della rete delle aziende sanitarie locali, potrà produrre ricadute positive anche per le imprese private operanti nei settori riguardanti la salute.

5. Pmi, crisi e ripartenza

La crisi, che con la pandemia ha colpito il nostro Paese, ha riguardato, come si è detto più volte, in particolar modo il segmento imprenditoriale prevalente: le piccole e medie imprese (pmi), che rappresentano anche il settore più ampio e consistente dell'economia italiana. Queste imprese, come si è visto, hanno dovuto fronteggiare gli effetti negativi di ordine economico e strutturale, che la crisi ha comportato, appesantite da situazioni di patrimonializzazione e soprattutto di liquidità critiche, incidenti negativamente sulla valutazione del loro merito creditizio e sulla sostenibilità del loro indebitamento.

È stato infatti rilevato che nel Maggio 2020, al termine della Fase 1, la maggior parte delle pmi italiane si trovava in condizioni di estrema difficoltà finanziaria (con un rallentamento delle attività per circa il 60% di esse, e la sospensione totale delle stesse durante il periodo di *lockdown* per un altro 30%. Tale situazione di difficoltà a sua volta comportava un deterioramento della gestione del capitale circolante, con riflessi negativi sulla posizione finanziaria netta)²³.

In particolare, l'impatto negativo del *lockdown* si è rivelato più forte per più di 1,1 milione di micro-imprese (con 1-9 dipendenti). Infatti il 10,3% di esse ha dovuto interrompere l'operatività e valutare la chiusura. Al contrario, solo il 2,7%, delle 32,6 mila imprese con oltre 250 dipendenti, si è trovato in analoga situazione. A impattare negativamente con lo *shock* derivante dall'emergenza Covid-19 sono state infatti le piccole imprese (con da 10 a 49 dipendenti) e le micro imprese (con dipendenti da 1 a 9), mentre le medio-grandi imprese si sono dimostrate più resilienti²⁴.

Solo una piccola parte delle pmi (25%) è riuscita inoltre ad approfittare delle opportunità di riconversione degli impianti per la produzione di prodotti di contrasto della pandemia (come disinfettanti, dispositivi di protezione individuale, etc.) o ha potuto procedere a nuove iniziative di *business*, o infine ha potuto operare in quei settori che non sono stati toccati negativamente dal Covid-19.

²³ MONITOR DELOITTE, *How to win in volatile times – Sviluppare strategie a prova di crisi*, 2020, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/strategy/Articolo_How%20to%20win_Monitor%20Deloitte.pdf

²⁴ ANPAL, *Impatti dell'emergenza covid-19 sulle imprese e prospettive di ripresa rilevati attraverso il sistema informativo Excelsior Unioncamere* (25 maggio/9 giugno 2020), https://www.anpal.gov.it/documents/552016/587158/Dossier_Excelsior_COVID19_22072020.pdf/0b85f1f8-d497-ca53-8e7d-70a492aaabd1?t=1595424728850

Rispetto al processo di ripartenza, le aziende (nell'ambito di uno studio della società di ricerca economica Deloitte²⁵) hanno inoltre mostrato consapevolezza dell'importanza di tre fondamentali aspetti:

1. La capacità di innovare: facendo evolvere la propria strategia aziendale, rivolgendosi a nuove categorie di clienti, sviluppando nuovi prodotti, adeguando il modello operativo alle nuove esigenze, anche attraverso lo sviluppo di nuove competenze del personale.
2. L'internazionalizzazione e diversificazione, che permettono di cogliere le opportunità di ripresa anche oltre i confini nazionali e riducono il rischio di concentrazione del mercato.
3. Le dimensioni di scala e la solidità patrimoniale: queste condizioni permettono di rafforzare la dimensione aziendale, ribilanciando l'esposizione debitoria verso i terzi, consolidando i debiti e adottando strategie di patrimonializzazione, anche con operazioni straordinarie, per raggiungere una dimensione sufficiente che assicuri resilienza e competitività nel medio-lungo termine.

Anche una ricerca, effettuata da ANPAL su dati Unioncamere fra il 25 maggio e il 9 giugno 2020²⁶, ha rilevato che la presenza stabile sui mercati internazionali e la maturità digitale delle imprese si sono dimostrati fondamentali elementi di resilienza nei confronti della crisi e delle chiusure forzate. Infatti, al momento dell'indagine solo il 5,6% delle imprese esportatrici non aveva ancora ripreso l'attività, contro una percentuale quasi doppia di quelle prive di relazioni internazionali stabili e durature. Inoltre, le imprese esportatrici, che avevano superato più agevolmente la crisi, si connotavano per una più forte presenza nelle filiere produttive essenziali, rispetto alle imprese non internazionalizzate.

Fra gli altri elementi vantaggiosi per le imprese esportatrici sono state ricordate dalla citata indagine: la possibilità di ricorrere al lavoro agile ed una maggiore solidità finanziaria. Allo stesso tempo, le imprese più fortemente digitalizzate hanno potuto, avendo già introdotto le relative innovazioni, continuare ad operare nel periodo di *lockdown* da remoto con fornitori e clienti.

Uno dei fattori essenziali nella pandemia, soprattutto nelle prime fasi, per il contenimento della diffusione dell'infezione è stata infatti proprio la

²⁵ MONITOR DELOITTE, *How to win in volatile times – Sviluppare strategie a prova di crisi*, cit.

²⁶ ANPAL, *Impatti dell'emergenza covid-19 sulle imprese e prospettive di ripresa rilevati attraverso il sistema informativo Excelsior Unioncamere* (25 maggio/9 giugno 2020) cit..

digitalizzazione. Essa ha inoltre permesso di gestire la crisi con nuove modalità, mitigandone le conseguenze economiche. Ciò ha consentito a imprese, lavoratori e consumatori di continuare a operare e ha evitato la paralisi delle attività economiche e dei servizi essenziali. L'aver già attivato piani integrati di digitalizzazione, coinvolgenti tutti gli ambiti della trasformazione digitale, ha rappresentato quindi un indubbio indice di maggiore resilienza nell'affrontare l'emergenza.

6. Le azioni e le strategie delle imprese dopo la pandemia

Rispetto alle prospettive della ripartenza, anche in quest'ambito, le imprese operanti sui mercati esteri e maggiormente digitalizzate sono quelle che si sono caratterizzate per una maggiore proattività, prevedendo, rispettivamente per l'89,5% e l'88,5%, interventi pianificati per i successivi sei mesi.

Data l'essenzialità dei requisiti di internazionalizzazione, informatizzazione e aggregazione delle pmi, per sostenere il percorso della ripartenza, è pertanto necessario che sia avviato e rafforzato un processo volto ad intensificare il raggiungimento di tale condizione. In questo percorso, oltre a favorire la necessaria ricapitalizzazione delle pmi italiane, molto importante sarà anche il ruolo che le istituzioni bancarie possono svolgere, non solo come meri finanziatori, ma in una posizione di *partnership* e accompagnamento, fornendo anche supporti di servizio e operativi.

La crisi da Covid-19 è stata infatti la prima crisi economica, successiva alla Seconda Guerra Mondiale, a non essere stata determinata da cause di carattere finanziario. In questo scenario è stato inevitabile affidare da parte delle pubbliche istituzioni un ruolo fondamentale al sistema finanziario, per agevolare la ripartenza con il supporto, questa volta diversamente rispetto ad esperienze passate, dell'opinione pubblica.

Questo processo, facilitato dalla tradizionale relazione tra banche e pmi, caratteristica del sistema italiano, si è connotato in questa fase per un maggior coinvolgimento degli istituti di credito, anche a livello operativo, sfruttando le loro molteplici competenze professionali e toccando temi come il reperimento di nuovi canali commerciali, l'internazionalizzazione, le modalità di utilizzo degli incentivi governativi, la consulenza aziendale su nuovi modelli operativi e tecnologie.

Il generale contesto di incertezza internazionale e domestico, derivante dalla pandemia e acuito dalle successive vicende geopolitiche internazionali, ha pesantemente toccato le pmi italiane, fra le più colpite in assoluto, tanto da contare un terzo delle aziende in situazioni di illiquidità o di difficoltà

finanziaria al termine della Fase 1 e durante la successiva Fase 2 dell'emergenza sanitaria. Tali imprese hanno dovuto quindi, e devono necessariamente cogliere, le opportunità di cambiamento e di evoluzione scaturite dalla crisi, abbandonando i tradizionali modelli di *business*, per crearne dei nuovi.

In particolar modo, i processi innovativi più importanti, come già sottolineato, saranno quelli di digitalizzazione e verso l'adozione di modelli operativi snelli, che garantiscano una maggiore efficienza e consentano di sfruttare i nuovi canali di distribuzione e comunicazione, che continueranno a persistere anche dopo l'emergenza, così come le nuove abitudini di acquisto. Dalla citata indagine Deloitte²⁷, emerge che, per la maggioranza delle imprese (62%), la capacità di innovazione è uno degli strumenti essenziali per la propria solidità nell'arco dei prossimi uno o due decenni (quindi anche a lungo termine). Questo, anche se nei processi di digitalizzazione le imprese italiane si collocano fra le ultime in ambito europeo (con il venticinquesimo posto su ventotto), e sono ultime assolute per competenze digitali, con una scarsa propensione verso il commercio elettronico (adottato solo dal 10% delle imprese italiane, contro il 18% europeo).

Il secondo punto ritenuto essenziale riguarda, anche in questo caso come già visto, dimensione e scala, essenziali per sostenere la competitività e la capacità di investire e innovare. Ciò presuppone la necessità di processi di aggregazione come concentrazioni, fusioni, *joint ventures*, intensificando la tendenza già in atto²⁸.

L'ultimo elemento fondamentale riconosciuto dalle imprese è identificato nella sostenibilità economica, sociale e ambientale, che viene vista come idonea a garantire un vantaggio competitivo importante. Oltre a ridurre l'impatto negativo sull'ambiente, essa offre infatti anche vantaggi reputazionali, e permette di adottare modelli operativi e organizzativi snelli ed efficienti, che incentivano anche il benessere lavorativo dei dipendenti.

Questi cambiamenti sono stati sicuramente accelerati dalla pandemia, ma erano già richiesti dal mutato contesto competitivo ed economico nazionale e internazionale. Le imprese, pertanto, che già avevano intrapreso questo processo di innovazione si sono quindi rivelate anche quelle che meglio si sono dimostrate in grado di affrontare la condizione di emergenza e di intraprendere la via verso la ripresa, in quanto flessibili, resilienti e digitali.

²⁷ MONITOR DELOITTE, *How to win in volatile times – Sviluppare strategie a prova di crisi*, cit.

²⁸ L'indice di indebitamento medio (debiti verso terzi/ capitale proprio) delle pmi italiane è calato dal 63,2% del 2009 al 52,9% del 2018.

7. Digitale, green, resilienza, *business continuity* e rafforzamento patrimoniale: le principali sfide per le pmi

Le scelte innovative che le pmi dovranno necessariamente compiere, alla luce di quanto sopra sottolineato, hanno comportato e comporteranno comunque per le stesse costi rilevanti, soprattutto dopo le difficoltà determinate dal *lockdown*, quando, come già ricordato, circa il 60% delle imprese italiane ha dovuto rallentare le attività produttive e circa il 30% si è trovato nella necessità di sospenderle completamente. Nonostante le misure di sostegno, e l'importante ruolo da esse svolto e precedentemente ricordato, circa il 70% delle imprese ha incontrato difficoltà finanziarie e di liquidità, soprattutto rispetto ai costi fissi non comprimibili per le spese correnti (come quelle per fornitori e dipendenti). Tale difficoltà è stata determinata dalla riduzione dei flussi finanziari derivanti dai ricavi, con la conseguente necessità di supporto finanziario immediato, anche per affrontare la riapertura.

È stato pertanto inevitabile che le esigenze di cassa abbiano quindi assorbito la maggior parte dei finanziamenti ricevuti in questo frangente. Alcune imprese, tuttavia, sono state capaci anche in queste circostanze di attivare nuove iniziative di *marketing* o di espansione nei mercati internazionali. Altre imprese, in settori di nicchia, hanno potuto addirittura cogliere nuove opportunità di *business* create dalla pandemia, come la riconversione per la produzione di dispositivi di protezione individuale e disinfettanti (fenomeno che si è verificato con più elevati tassi al sud e nelle isole, e nei settori tessile e agroalimentare, e nelle pmi di maggiori dimensioni).

Di fronte alla crisi del 2008, come già ricordato, tre sono stati gli elementi che hanno sostenuto le imprese italiane²⁹: la capacità di innovare, l'internazionalizzazione e la diversificazione, le dimensioni di scala e la solidità patrimoniale (con un giusto rapporto tra debito e capitale proprio e liquidità). Questi elementi si presentano cruciali anche oggi.

Il tema dell'internazionalizzazione è già stato citato, insieme a quello della digitalizzazione, che ha grandemente beneficiato dalla condizione particolare determinata dalla crisi pandemica. Le imprese, infatti, sono state costrette dalla situazione, per sopravvivere nella nuova condizione di emergenza, ad incrementare e velocizzare i processi di digitalizzazione, che si sono rivelati spesso strategici. Ciò ha indirizzato le imprese verso soluzioni digitali innovative

²⁹ MONITOR DELOITTE, *How to win in volatile times – Sviluppare strategie a prova di crisi*, cit.

nell'organizzazione del lavoro e nelle relazioni con clienti e fornitori, adottando reti digitali integrate, basate su *cloud*, internet ad alta velocità e tecnologie IoT, ed evidenziando la necessità di nuovi investimenti per l'utilizzo dei *Big Data*, del *marketing* digitale e la personalizzazione di prodotti e servizi³⁰.

Oltre a questi aspetti, relativi ad internazionalizzazione ed innovazione tecnologica, più volte sottolineati, è evidentemente essenziale che le imprese si rafforzino nella componente patrimoniale, per acquisire adeguata capacità di resilienza. Infatti, da un lato la liquidità è essenziale per gestire le esigenze immediate, ma solo un'adeguata patrimonializzazione assicura a medio-lungo termine una crescita solida e sostenibile.

In proposito, si è già ricordato³¹ l'impegno delle imprese italiane per aumentare la loro liquidità e per il miglioramento degli indici patrimoniali attraverso il riequilibrio del rapporto fra il debito e il capitale proprio. Tuttavia, ancora molto ridotto è il novero delle pmi che fa ricorso ad operazioni straordinarie per aumentare la solidità patrimoniale³².

Ancora molto limitato, infatti, è il numero di imprese che ritiene di superare la crisi con strategie di aggregazione aziendale, di riorganizzazione anche tramite nuove assunzioni di competenze e figure professionali, o con nuovi modelli di *business* elaborati in collaborazione con università e centri di ricerca, o procedendo all'internalizzazione di produzioni esternalizzate o col *reshoring* in Italia di attività delocalizzate³³.

8. Il ruolo delle banche nel sostegno alle pmi durante e *post* pandemia

Come si è sopra ricordato, durante l'emergenza Covid, alle banche italiane sono state affidati dalle istituzioni compiti assai importanti di sostegno alle imprese e al sistema economico in generale³⁴.

³⁰ ANPAL, *Impatti dell'emergenza covid-19 sulle imprese e prospettive di ripresa rilevati attraverso il sistema informativo Excelsior Unioncamere* (25 maggio/9 giugno 2020), cit..

³¹ V. anche MONITOR DELOITTE *How to win in volatile times*, cit. La liquidità, al termine del 2018 era in media a 7,3% dell'attivo, contro il dato registrato nel 2009 di 4,7%, e migliorano anche gli indici patrimoniali: il debito su capitale proprio è passato dal 63,2% del 2009 al 52,9% del 2018

³² V. MONITOR DELOITTE, *How to win in volatile times – Sviluppare strategie a prova di crisi*, cit.

³³ ANPAL, *Impatti dell'emergenza covid-19 sulle imprese e prospettive di ripresa rilevati attraverso il sistema informativo Excelsior Unioncamere* (25 maggio/9 giugno 2020), cit.

³⁴ Sui provvedimenti delle autorità di vigilanza europee e nazionali nei confronti delle banche durante il periodo pandemico, con riferimento al diverso problema di garantire la

Oltre alle iniziative, adottate nella fase 1 dell'emergenza sull'impulso di provvedimenti governativi, come l'attivazione immediata di moratorie su prestiti, mutui e finanziamenti e l'erogazione di finanziamenti agevolati con garanzia statale da parte del Fondo Centrale, di cui abbiamo già parlato, il sistema bancario si è autonomamente attivato con misure finanziarie straordinarie, adottate a tutela della solvibilità delle imprese (come l'accelerazione delle procedure di pagamento per le pmi e la revisione del modello di servizio e distributivo su base digitale).

Oltre che in ambito strettamente finanziario, le banche hanno anche assistito le imprese con interventi operativi per la continuità aziendale (quali servizi di noleggio e installazione di pc per *smart-working* e nuove procedure di accesso alle filiali).

Dopo la prima fase dell'emergenza, è apparsa sempre più forte la richiesta, da parte delle imprese, di un ruolo delle banche nelle fasi successive come *partner* non solo finanziario, ma anche in grado di offrire supporto operativo. I temi più richiesti riguardano le strategie e i piani di internazionalizzazione, l'ampliamento dei canali commerciali, tramite nuove piattaforme di *e-commerce*, la promozione dei prodotti e servizi aziendali attraverso i canali bancari.

Con riferimento agli aspetti strettamente finanziari, le imprese necessitano delle banche per ottimizzare e consolidare la propria posizione finanziaria, per crediti all'acquisto di attrezzature e macchinari, per investimenti nella revisione del modello di *business*, con nuove linee di prodotto e canali commerciali, e, sotto il profilo operativo, per realizzare nuovi impianti produttivi.

Le imprese si dichiarano inoltre interessate ad ottenere dalle banche anche servizi consulenziali in materia fiscale, sui nuovi modelli operativi, tecnologici e di automazione, e di analisi di mercato.

solidità del sistema bancario, anche rispetto ai maggiori rischi derivanti dal compito di sostenere l'economia nell'emergenza pandemica v. D. FOA, *Il ruolo della vigilanza bancaria nel fronteggiare i rischi legati alla pandemia da COVID-19*, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management* (2020), 78-96; L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giurisprudenza commerciale* (2020), I 184 ss.; M.T. MAGGIOLINO, *Le esposizioni deteriorate ai tempi della pandemia*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità*, Pisa 2020, 210; A. MIGLIONICO, *Finanza del debito e crisi pandemica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia* 1 (2021), 136-153. V. anche EUROPEAN COMMISSION, *Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, COM(2020) 822 final, 16 dicembre 2020, https://ec.europa.eu/finance/docs/law/201216-communication-non-performing-loans_en.pdf. In generale v. F. CAPRIGLIONE, *L'industria finanziaria dopo la pandemia. Il caso Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia* 1 (2021), 1 ss.

Ancora limitato appare invece, come già osservato in precedenza, l'interesse imprese italiane verso l'approdo ai mercati di capitali e alla quotazione di borsa, ma anche per le forme di finanza alternativa, come *equity*³⁵

³⁵ F. VELLA, *Crescere su mercati e piattaforme: le Piccole medie imprese tra regole e politica industriale*, cit.; E. PEDERZINI, F. DE GOTTARDO, *Incentivi e ostacoli al finanziamento delle PMI s.r.l. sui mercati dei capitali*, in *Giurisprudenza Commerciale* (2022), I, 272-309; L. BOTTI, *Equity crowdfunding, patti di covendita e trascinamento*, ibidem, I, 254 – 271; V. DE STASIO, *Il Crowdfunding*, in M. CERA, G. PRESTI (a cura di), *Il Testo Unico finanziario*, Bologna 2020, 2328; F. ACCETTELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, in *Giurisprudenza commerciale* (2017), I, 237-270; N. CIOCCA, *I portali per il crowdfunding*, in M. CIAN, C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, Milano 2020; N. DE LUCA, *Crowdfunding e quote «dematerializzate» di s.r.l.? Prime considerazioni*, in *Le Nuove leggi civili commentate* (2016), 1; A. GENOVESE, *Innovazione tecnologica e trasformazione del settore finanziario tra initial coin offerings (Icos) e investment crowdfunding: quali sfide per l'autorità di controllo*, in G. FINOCCHIARO, V. FALCE, *Fintech: diritti, concorrenza, regole*, Bologna 2019, 17-32; S. LOMBARDO, *AIM, SPAC, equity-crowdfunding e private placement. La raccolta di capitale di rischio fra formazione del capitale e protezione degli investitori*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1-2 (2021), 31 ss.; U. MINNECI, *Equity crowdfunding: gli strumenti a tutela dell'investitore*, in *Rivista di diritto civile* (2019), II, 509 s.; POLITECNICO DI MILANO, *6° Report italiano sul CrowdInvesting – Osservatorio Entrepreneurship Finance & Innovation*, luglio 2021, <https://www.osservatoriefi.it/efi/wp-content/uploads/2021/08/reportcrowd2021-1.pdf>; G.A. POLICARO, *Dalle s.r.l. emittenti sui portali online di equity crowdfunding alle s.r.l. aperte «senza deviazione dalla norma, il progresso non è possibile»*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della Crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso* Torino 2020; ID., *Equity crowdfunding e s.r.l. aperte. Un cambio di paradigma nel nostro ordinamento*, in *Il diritto dell'economia*, 3(2019), 243-266; E. MACCHIAVELLO, *La travagliata evoluzione normativa dell'equity crowdfunding in Italia, il nuovo regolamento Consob e la prospettiva di regolazione del crowdfunding a livello europeo: una disciplina destinata a breve vita?*, in *Rivista di diritto bancario*, 16 (2018), dirittobancario.it; U. PIATTELLI, *Il crowdfunding in Italia*, Torino 2013; A. BOLLETTINARI, *Il crowdfunding: la raccolta del capitale tramite piattaforme on-line nella prassi e nella recente legislazione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società* 2 (2013), 9 ss.; M. PINTO, *L'equity based crowdfunding in Italia al di fuori delle fattispecie regolate dal "Decreto Crescita"*, in *Società* (2013), 818; G. FERRARINI, *I costi dell'informazione societaria per le PMI: mercati alternativi, «crowdfunding» e mercati privati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* (2013), 215 ss; M.L. VITALI, *Equity crowdfunding: la nuova frontiera della raccolta del capitale di rischio*, in *Rivista delle società*, (2014), 371; A. CRUCIL, *La disciplina dell'equity crowdfunding in Italia: emanato il Regolamento Consob sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start up innovative*, ivi (2013), 1058; A. TROISI, *Crowdfunding e mercato creditizio: profili regolamentari*, in *Contratto e impresa* (2014), 519; V. MANZI, *Il fenomeno del crowdfunding e del social lending: caratteristiche operative e profili contrattuali*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *I contratti dei risparmiatori*, Milano 2013, 393; I. CAPELLI, *L'equity based crowdfunding e i diritti del socio*, relazione presentata al V Congresso annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di diritto commerciale "Orizzonti del diritto commerciale", dal titolo "L'impresa e il diritto commerciale: innova-

e *debt*³⁶ *crowdfunding*, *minibond*³⁷ e *peer-to-peer lending*³⁸. Questa diffidenza è diffusa in maniera omogenea, fra imprese di ogni dimensione o settore, anche se è da segnalare una maggiore propensione verso queste nuove forme di finanziamento da parte delle imprese con basso merito creditizio, ciò che può esporre al rischio di *moral hazard*. A differenza delle imprese europee, di quelle britanniche e statunitensi, quelle italiane confermano quindi la loro diffidenza verso il mercato dei capitali e gli intermediari e gli strumenti di finanza alternativa, invece assai diffusi e in crescita nei paesi

zione, creazione di valore, salvaguardia dei valori della crisi”, Roma 21-22 febbraio 2014, in www.orizzontideldirittocommerciale.it; A. LAUDONIO, *La folla e l'impresa: prime riflessioni*, relazione presentata al V Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di diritto commerciale “Orizzonti del diritto commerciale”, dal titolo “L'impresa e il diritto commerciale: innovazione, creazione di valore, salvaguardia dei valori della crisi”, Roma 21-22 febbraio 2014, in www.orizzontideldirittocommerciale.it; P. ALVISI, *Equity crowdfunding: uno sguardo comparatistico*, in *Rivista di diritto bancario* 3 (2014), *dirittobancario.it*; G. NUNZIANTE, *Il crowdfunding*, *ivi*, 8 (2013); R. CULICCHI, *Prime considerazioni sul nuovo regolamento CONSOB in tema di equity crowdfunding*, *ivi*, 7 (2013); E. GIRINO, *Le regole del crowdfunding*, in *Amministrazione & finanza*, 1 (2014), 75; G. GAGLIARDI, A. TONELLA, *Crowdfunding: una nuova frontiera per la raccolta di capitali*, *ivi* (11), 2013, 51, 3; C. S. BRADFORD, *Crowdfunding and the federal securities law*, in *Columbia Law Review* 1 (2012), 10 ss.

³⁶ A. SCIARRONE Alibrandi, G. BORELLO, R. FERRETTI, F. LENOCI, E. MACCHIAVELLO, F. MATTASSOGLIO, F. PANISI (a cura di), *Marketplace lending. Verso nuove forme di intermediazione finanziaria?*, Quaderno della collana FinTech n. 5, Consob, Roma 2019; C. D'AURIA, *Crowdfunding: social lending e profili di regolamentazione prudenziale*, in *Rivista di diritto bancario* (2014), *dirittobancario.it*.

³⁷ G. FORESTIERI, *I nuovi canali di finanziamento delle imprese. Minibond, cartolarizzazioni, capitale di rischio*, in *Rivista Bancaria ABI* 6 (2014); A. PALETTA, M. NAPOLI, A. TALAMANCA, *Mini-Bond strumenti finanziari per le piccole e medie imprese*, Roma 2015; R. CULICCHI, J. PUNA, *I nuovi strumenti di finanziamento per le imprese: i cd Minibonds*, in *Approfondimenti di Diritto Bancario* 16 (2014), *dirittobancario.it*; E. FORCIGNANÒ, C. GHIELMI, *Le innovazioni in materia di finanza aziendale a seguito dei “Decreti Crescita” – i mini-bond e le cambiali finanziarie*, in *Rivista di diritto bancario* (2014), *dirittobancario.it*; V. CANALINI, *I c.d. “mini-bond” e le “nuove” obbligazioni subordinate e partecipative ai sensi del Decreto sviluppo*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate* 2 (2015), 387; P. CARRIÈRE, *I Minibond e le nuove obbligazioni partecipative: problemi di inquadramento sistematico*, in *Le Società* 2(2014); L. RIZZI, A. PANNIELLO, *I mini bond per le PMI: tra il D.L. 83/2012 e le modifiche al Regolamento Borsa Italiana*, in *Amministrazione & finanza* 7 (2013), 71; A. MEIANI, L. RIZZI, D. SABATINI, *Guida ai mini bond. Strumenti innovativi per la finanza delle PMI*, Roma 2015.

³⁸ M. CARATELLI, U. FILOTTO, L. GIBILARO, G. MATTAROCCHI, *Il mercato del peer to peer lending nel mondo e le prospettive per l'Italia*, in *Bancaria*, 3(2016), 61-71; E. MACCHIAVELLO, *Una nuova frontiera del settore finanziario solidale: microfinanza e peer-to-peer lending*, in *Banca Impresa Società* (2013), 277-336; M. PERRINO, *Appunti sul lending-based crowdfunding nel reg. UE 2020/1503*, in *Banca Impresa Società* (2022), 1-21.

citati, confermando anche la tradizionale forte propensione, invece, verso il sistema bancario e i suoi prodotti.

Oltre che durante la crisi, nella fase di ripartenza le banche italiane hanno offerto assistenza finanziaria alle imprese anche attraverso altri strumenti, come il meccanismo dell'acquisto dei crediti di imposta per l'*ecobonus* 110% e l'erogazione di finanziamenti ponte.

Per le pmi e il sistema bancario e finanziario la crisi attuale dovrebbe, in conclusione, essere considerata come un'opportunità per accelerare cambiamenti già in corso precedentemente e un'utile occasione di rinnovamento e di evoluzione.

9. Il finanziamento della piccola e media impresa in Europa e la *Capital Markets Union*

Un intervento sicuramente importante per il rafforzamento delle pmi italiane, nel loro sforzo per emergere dalle difficoltà del periodo *post* pandemico, è costituito dal Nuovo Piano d'Azione dell'Unione Europea per "Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese" del 24 settembre del 2020 (COM(2020) 590 final).

Tale iniziativa, all'interno dell'azione dell'UE per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali, fa seguito alle conclusioni del Consiglio del dicembre 2019³⁹, sulle modalità di approfondimento di tale Unione, e alla relazione di iniziativa (INI)⁴⁰, del settembre 2020, del Parlamento europeo, che invita la Commissione e gli Stati membri a intraprendere azioni decisive per realizzare tale obiettivo.

Già nel 2015 la Commissione aveva adottato il primo Piano di Azione per l'Unione dei mercati dei capitali⁴¹, ma la persistenza di ostacoli in vari settori alla libera circolazione dei capitali sul territorio europeo pone la necessità di ulteriori interventi.

³⁹ Conclusioni del Consiglio sull'approfondimento dell'Unione dei mercati dei capitali (5 dicembre 2019) – 14815/19.

⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione su un ulteriore passo per la realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali: migliorare l'accesso al finanziamento sul mercato dei capitali, in particolare per le pmi, e accrescere la partecipazione degli investitori non professionali*, 2020/2036(INI).

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali*.

Nel suo Piano di Azione del settembre 2020 la Commissione mette in evidenza che l'Unione dei Mercati dei Capitali può accelerare la ripresa dell'UE dalla pandemia di COVID-19, fornendo anche finanziamenti per il *Green Deal* europeo⁴² e le sfide economiche e sociali dell'era digitale.

Per procedere in tale direzione, nel novembre del 2019, la Commissione ha convocato dirigenti del settore, esperti, rappresentanti dei consumatori e studiosi in un *Forum* di alto livello sull'Unione dei mercati dei capitali, che nel giugno del 2020 ha pubblicato la propria relazione finale⁴³, con raccomandazioni alla Commissione e agli Stati membri.

Alla luce di tale documentazione la Commissione ha quindi emanato la citata "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni 'Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo Piano di Azione', Bruxelles, 24 settembre 2020, COM(2020) 590 final".

Attraverso l'Unione dei Mercati dei Capitali gli investimenti e i risparmi potranno circolare tra tutti gli Stati membri, con benefici per i cittadini, gli investitori e le imprese, consentendo all'economia dell'UE di crescere in maniera sostenibile e competitiva. Si tratta inoltre di una condizione fondamentale per il conseguimento di tutti gli obiettivi economici strategici dell'UE: la ripresa *post-Covid-19* e un'economia inclusiva e resiliente e aperta al contesto economico globale. Infatti solo mercati di capitali efficienti, profondi e integrati possono fornire le risorse per uscire dalla crisi e realizzare la transizione: obiettivi che non possono essere sostenuti soltanto dal denaro pubblico o dal sistema bancario tradizionale.

In particolar modo l'Unione dei Mercati dei Capitali potrà fornire alle imprese europee, e soprattutto alle pmi⁴⁴, che ne costituiscono il settore principale e la maggiore forza produttiva⁴⁵, la possibilità di ottenere finan-

⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Il Green Deal europeo* [COM(2019) 640 final].

⁴³ [COM(2015) 468 final].

⁴⁴ Ai sensi della disciplina comunitaria si intendono come pmi le imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro, così come definite nella raccomandazione della Commissione 2003/361/CE (G.U.U.E. L. 124 del 20 maggio 2003, 36).

⁴⁵ Le pmi rappresentano infatti quasi il 99% delle imprese europee (v. G. PAPADOPOULOS, S. RIKAMA, P. ALAJÄÄSKÖ, Z. SALAHEDDINE, *Statistics on small and medium-sized enter-*

ziamenti strutturali e stabili, tali da consentire la ripartenza e aumentarne la resilienza.

La creazione di un mercato unico per i capitali è un processo lungo e graduale, che ancora incontra ostacoli in settori fondamentali, come quelli della vigilanza, della disciplina fiscale e dell'insolvenza, che richiedono un ulteriore sforzo di armonizzazione.

Al fine di garantire benefici per le imprese e i consumatori, le decisioni di investimento dovrebbero essere disciplinate da un codice unico, applicabile a tutti gli operatori di mercato, indipendentemente dalla loro ubicazione sul territorio europeo, attraverso un definitivo processo di armonizzazione normativa.

Come accennato, un mercato unico dei capitali potrebbe permettere di intensificare gli effetti di interventi come lo strumento *Next Generation EU*⁴⁶ per la ripresa postpandemica, andando ad aggiungersi all'intervento pubblico e del settore bancario, per consentire una crescita economica sostenibile nel lungo termine, attraverso mercati di capitali profondi e liquidi.

Apportando una varietà di alternative di finanziamento reperite sui mercati, l'Unione dei Mercati di Capitali riduce la dipendenza delle imprese, soprattutto le pmi, da una fonte unica di finanziamento, quella bancaria, e i conseguenti rischi e limitazioni.

Le pmi europee, infatti, si segnalano rispetto a quelle di altri sistemi economici (quale quello USA) per la quasi assoluta dipendenza dal canale bancario, che ne costituisce pressoché l'unica fonte erogatrice di risorse finanziarie⁴⁷. Tale aspetto di dipendenza dal sistema bancario rappresenta

prises, Eurostat 2019, reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises&oldid=505960 e producono circa il 56% del fatturato dell'UE (v. L. LABUDOVÁ, D. JÁNOŠOVÁ, *Analysis of support and identification of barriers to SME's in Slovakia and in the Czech Republic*, in *Serbian Journal of Management* 14 (2) (2019), 437, impiegando circa i tre quarti della forza lavoro del settore privato (v. N. ČUČKOVIĆ, V. VUČKOVIĆ, *EU R&D Funding as a Way of Incentivizing Innovation of SMEs: A Review of Impacts*, in *Croatian Economic Survey*, 2 (2018), 98).

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ M. DEMARY, J. HORNIK, G. WATFE, *Research Report SME financing in the EU: Moving beyond one-size fits-all*, IW-Report, 11 (2016), Provided in Cooperation with German Economic Institute (IW), Cologne, 6; Relazione del Parlamento Europeo *Accesso al credito per le pmi e il rafforzamento della diversità del finanziamento alle pmi nell'Unione*

un riconosciuto fattore di elevata debolezza per le pmi continentali, in quanto ne mette a rischio la possibilità di reperimento di capitali proprio nelle situazioni di maggiore difficoltà, quali quelle delle fasi recessive del ciclo economico e di avvio e crescita dell'impresa, stentando quindi le pmi europee, soprattutto in situazioni di crisi, a reperire le necessarie risorse⁴⁸.

Questo dato è emerso con particolare drammaticità dopo la crisi finanziaria del 2008/2009, anche per effetto della normativa assai restrittiva in materia di stabilità degli intermediari bancari e dei relativi requisiti patrimoniali, che essi devono soddisfare in ossequio alla normativa attuativa di Basilea III, risalente proprio al 2010⁴⁹. Tale normativa costringe infatti le banche a concedere finanziamenti solo alle imprese dotate di più elevati *ranking* creditizi⁵⁰. Da questo punto di vista le pmi si segnalano, purtroppo⁵¹, generalmente per un basso livello di merito creditizio rispetto alle grandi imprese, per diversi fattori concorrenti: quali la più elevata rischiosità intrinseca della tipologia di *business*, la maggiore difficoltà ad elaborare una reportistica finanziaria adeguata, la mancanza di sufficienti garanzie patrimoniali e collaterali.

Si tratta di un fenomeno, quello della difficoltà delle pmi a reperire adeguate fonti di finanziamento, che non pregiudica soltanto la sostenibilità finanziaria dell'attività di questi soggetti imprenditoriali. Esso impatta infatti negativamente sulla stessa prosperità dei paesi a cui le imprese appartengono, riducendone le opportunità di sviluppo e le occasioni di innovazione, imprenditoriale e tecnologica, dato che, come si è detto, le maggiori diffi-

dei mercati dei capitali – A8-0222/2016 – 29.6.2016 – (2016/2032(INI)), punto E; A. THOMADAKIS, *Developing EU Capital Markets for SMEs: Mission impossible?*, ECMI Commentary, 46 (2017).

⁴⁸ T.C. BARBU, A.I. STRĂCHINARU, *Capital Markets Union: Opportunities and Impact On The European Financial Market 2016*, in *Studies in Business and Economics* 11(2) (2016), 140 ss.

⁴⁹ V. Reg. UE n. 575/2013 e la dir. 2013/36/UE (cd. CRD IV). Sull'impatto della crisi finanziaria sulle pmi v. E. PEDERZINI, *European policies to promote the access to finance of SMEs*, in B. DALLAGO, C. GUGLIEMMETTI (a cura di), *The consequences of the international crisis for European SMEs. Vulnerability and resilience*, Londra 2012, 89 ss.

⁵⁰ V. D. COLONNELLO, E.R. IANNACONE, G. MOLLO, M. ONZA, *Piccole e medie imprese e finanziamento del progetto imprenditoriale: una ricerca per un nuovo tipo di emittente*, Consob, Quaderni giuridici, n. 24, Roma 2022, reperibile su www.consob.it, p. 16.

⁵¹ F. BREMUSA, K. NEUGEBAUER, *Reduced cross-border lending and financing costs of SMEs*, in *Journal of International Money and Finance* 80 (2018), 35-58.

coltà finanziarie le pmi le riscontrano proprio nella fase iniziale e quando promuovono nuove forme di sperimentazione economica.

A tale fenomeno, ovviamente, corrisponde dall'altro lato un insufficiente ricorso delle pmi europee al mercato dei capitali quale fonte alternativa di finanziamento, soprattutto rispetto a quanto attestato sui mercati statunitensi⁵².

Tale situazione è stata inoltre esacerbata dalla circostanza per cui la reazione dei governi e delle banche centrali, a livello globale, è stata soprattutto quella di supportare, come già abbiamo visto, le imprese, durante le fasi più critiche della pandemia, attraverso provvedimenti che, in via diretta o indiretta, ne hanno aumentato la liquidità, al fine di superare l'immediata emergenza. Spesso ciò è avvenuto, come già osservato, attraverso il ricorso al credito bancario, dato che il sistema finanziario, come sopra accennato, è stato ampiamente chiamato ad affiancare e sostenere le imprese, di qualunque dimensione. Ciò tuttavia, attraverso l'aumento del ricorso al credito, ha finito per appesantire la struttura finanziaria delle imprese, con un peggioramento del rapporto debito/capitale proprio, a causa dell'aumento della leva finanziaria, e conseguentemente con un corrispondente innalzamento del rischio di insolvenza⁵³.

Ciò a sua volta pregiudica il merito creditizio delle imprese e la loro possibilità di reperire ulteriori capitali, questa volta per procedere a programmare piani di sviluppo a medio-lungo termine, dopo avere affrontato l'immediata crisi di liquidità del periodo pandemico⁵⁴. Diventa pertanto essenziale assicurare la solvibilità nel medio lungo periodo delle imprese, e, soprattutto per quelle di minori dimensioni, appare necessario, visto il

⁵² M. DEMARY, J. HORNIK, G. WATFE, *Research Report SME financing in the EU: Moving beyond one-size fits-all* cit., 6.

⁵³ B. BECKER, U. HEGE, P. MELLA-BARRAL, *Corporate debt burdens threaten economic recovery after COVID-19: Planning for debt restructuring should start now*, VoxEU.org, 21 March 2020, reperibile all'indirizzo <https://voxeu.org/article/corporate-debt-burdens-threaten-economic-recovery-after-covid-19>; D. COLONNELLO, E.R. IANACCONE, G. MOLLO, M. ONZA, *Piccole e medie imprese e finanziamento del progetto imprenditoriale: una ricerca per un nuovo tipo di emittente* cit., 17; F. ANNUNZIATA, M. SIRI, *La crisi pandemica e la regolazione dei mercati dei capitali*, in *Rivista delle Società* 2-3 (2020), 623 ss.

⁵⁴ E. CARLETTI, T. OLIVIERO, M. PAGANO, L. PELIZZON, M. G. SUBRAHMANYAN, *The Covid-19 Shock and Equity Shortfall: Firm-level Evidence from Italy*, CEPR, Discussion Papers, 14831 (2020), 1; A. BOOT, E. CARLETTI, H. H. KOTZ, J. P. KRANHEN, L. PELIZZON, M. G. SUBRAHMANYAN, *Coronavirus and financial stability 3.0: Try equity-risk sharing for companies, large and small*, VoxEU.org, 2 Aprile 2020, 1.

sostanziale esaurimento della possibilità di ricorso al tradizionale canale bancario, favorire l'accesso al mercato dei capitali quale fonte alternativa di finanziamento.

In tal modo le pmi europee potranno realizzare un migliore equilibrio della loro struttura di capitale anche per affrontare la fase di ripresa e di crescita, con benefici a medio-lungo termine anche per l'intero sistema economico dell'UE.

A tale obiettivo mira pertanto il nuovo Piano per il Mercato Unico dei Capitali, che contiene misure idonee a ridurre per moltissime imprese le conseguenze negative della pandemia, che ne mettono a rischio la solvibilità e la possibilità future di crescita e sviluppo. Infatti

finanziamenti insufficienti e inadeguati, associati alla mancanza di capitali nella struttura di finanziamento, potrebbero indebolire le imprese e rallentare la ripresa, mettendo l'intera Unione Europea in una posizione di svantaggio rispetto ad altre economie che presentano strutture di finanziamento maggiormente diversificate. Ciò è dovuto in parte al fatto che numerose di tali imprese non dispongono delle garanzie reali materiali richieste per ottenere prestiti bancari⁵⁵.

Il Piano contiene infatti, come meglio si vedrà in seguito, una molteplicità di misure ed iniziative per favorire l'accesso al mercato dei capitali delle imprese di minori dimensioni e anche per consolidarne così la stabilità finanziaria⁵⁶.

Pertanto, l'Unione dei Mercati dei Capitali sarà importante non solo per la sopravvivenza e lo sviluppo delle pmi europee, ma anche per la resilienza degli stati membri, attraverso la condivisione dei rischi privati di insolvenza delle singole imprese, che verranno così ad essere maggiormente distribuiti a livello geografico.

L'Unione dei Mercati di Capitali, infine, andrebbe a potenziare e rafforzare l'Unione bancaria e l'Unione economica e monetaria europea, in un reciproco effetto di integrazione.

⁵⁵ V. D. COLONNELLO, E.R. IANNACCONE, G. MOLLO, M. ONZA, *Piccole e medie imprese e finanziamento del progetto imprenditoriale: una ricerca per un nuovo tipo di emittente* cit., 17, nt. 64.

⁵⁶ Sull'entità degli effetti positivi in termini di rapporto capitalizzazione/PIL delle pmi italiane dotate dei requisiti per l'accesso al mercato AIM v. G. BUSCEMI, S. NARIZZANO, F. SAVINO, G. VIGGIANO, *L'impatto della crisi da Covid-19 sull'accesso al mercato dei capitali delle pmi italiane*, in Note Covid-19 della Banca d'Italia, 12 gennaio 2021, 15.

Come si è accennato, l'Unione dei mercati dei capitali deve inoltre considerarsi essenziale per affrontare le sfide e gli impegni che l'Unione Europea dovrà fronteggiare nei prossimi anni, a cominciare dalla "transizione verde", che richiede ingenti risorse per ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030⁵⁷, rafforzando il piano del *Green Deal* europeo per gli investimenti sostenibili.

Anche la trasformazione digitale richiederà il supporto dell'Unione dei Mercati di Capitali, per realizzare la strategia dell'UE "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"⁵⁸, finanziando le imprese innovative e lo stesso settore finanziario, per il potenziamento della finanza digitale.

Particolarmente importante sarà, sottolinea la Commissione, sostenere le pmi nella transizione verde e in quella digitale, contribuendo così al conseguimento degli obiettivi della strategia per le pmi per un'Europa sostenibile e digitale⁵⁹ dell'UE, del marzo 2020, in modo che le strategie in materia di Unione dei Mercati dei Capitali, finanza sostenibile, finanza digitale e pmi si rafforzino reciprocamente.

Anche gli obiettivi di un'economia più inclusiva beneficeranno dall'Unione dei Mercati dei Capitali, che potrà sostenere la crescita, l'occupazione, il benessere finanziario delle persone, oltre che rafforzare sistemi pensionistici solidi, integrativi di quelli pubblici e basati sui mercati.

Per realizzare questi obiettivi di inclusività sarà fondamentale tutelare l'interesse degli investitori, soprattutto di quelli al dettaglio, assicurando ad essi, come recita la Comunicazione della Commissione,

- i) una tutela adeguata; ii) una consulenza scevra da pregiudizi e un trattamento equo; iii) mercati aperti che offrano una serie di prodotti e servizi finanziari concorrenziali ed efficienti in termini di costi; nonché iv) informazioni trasparenti, confrontabili e comprensibili in merito ai prodotti.

Infine, il mercato unico dei capitali rappresenterà lo strumento per ren-

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa* (COM(2020) 562 final).

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Strategia finanziaria digitale per l'Europa* (COM(2020) 591 final).

⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una strategia per le pmi per un'Europa sostenibile e digitale* (COM(2020) 103 final).

dere l'UE un mercato più appetibile per gli investitori internazionali, incentivando così lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese locali, soprattutto di quelle piccole e medie. Anche le imprese finanziarie europee potranno così rafforzarsi per la competizione internazionale. Tutto ciò determinerà un irrobustimento anche dell'euro come valuta globale e il ruolo strategico dell'Europa nel contesto mondiale.

Per realizzare questi obiettivi la comunicazione prevede che sarà essenziale, oltre al già citato codice unico rafforzato, «una vigilanza efficace per prevenire l'arbitraggio regolamentare, la scelta opportunistica del foro e una corsa al livello più basso di vigilanza».

10. Le misure della Commissione per la realizzazione della Unione del Mercato dei Capitali

Passando ora ad analizzare in dettaglio le misure previste, con il nuovo Piano del settembre 2020 la Commissione ha individuato diverse azioni per una riforma strutturale, ai fini della creazione del Mercato Unico dei Capitali

In particolar modo, tali azioni (sedici in totale) permetteranno di raggiungere tre obiettivi principali:

- (1) sostenere una ripresa economica verde, digitale, inclusiva e resiliente, mediante finanziamenti più facilmente accessibili per le imprese europee;
- (2) rendere l'UE un luogo ancora più sicuro per il risparmio e l'investimento nel lungo termine;
- (3) fare convergere i mercati nazionali dei capitali in un vero mercato unico.

Nell'allegato alla comunicazione tali azioni vengono descritte in maniera ancora più analitica.

Con riferimento al primo obiettivo, la Commissione, al fine di favorire il reperimento di capitali di debito e di rischio, da parte delle imprese europee, direttamente sui mercati (capitali che andranno ad affiancare il sostegno finanziario derivante dal credito bancario), dovrà innanzitutto potenziare gli aspetti relativi alle informazioni disponibili per gli investitori, anche internazionali, sui mercati stessi, con particolare attenzione agli investimenti sostenibili, per favorire il conseguimento degli obiettivi del *Green deal* europeo.

Quale prima azione la Commissione propone pertanto l'istituzione di una nuova piattaforma unica (punto di accesso unico europeo) che fornisca continuativamente ai possibili investitori informazioni finanziarie e in tema

di sostenibilità riguardanti le società europee. In tal modo, sarà possibile ridurre sostanzialmente i costi informativi per la quotazione, eliminando così un rilevante ostacolo per l'accesso ai mercati di capitali soprattutto per le pmi.

La seconda azione, strettamente collegata alla prima, riguarderà infatti l'introduzione di forme di semplificazione degli oneri e delle norme per la quotazione nei mercati pubblici, riservate alle imprese innovative e a quelle di piccole dimensioni, senza peraltro compromettere la tutela degli investitori. Tale azione prevederà inoltre misure come la creazione di un fondo IPO per le pmi e azioni per lo sviluppo di mercati pubblici locali.

La terza azione si focalizzerà sui veicoli di investimento a lungo termine in società non quotate, sul modello degli ELTIF (*European long-term investment funds*), modificandone la disciplina⁶⁰ al fine di facilitarne la diffusione, e introducendo anche fondi di investimento paneuropei a lungo termine, per canalizzare maggiori risorse finanziarie a sostegno dell'economia reale, per la realizzazione di progetti infrastrutturali, per favorire "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

La quarta azione riguarderà invece misure volte a favorire un più ampio coinvolgimento di intermediari e investitori istituzionali a lungo termine nel capitale delle imprese, soprattutto le pmi, rimuovendo gli ostacoli normativi e regolamentari che, a fini di stabilità patrimoniale, limitano tale possibilità per compagnie di assicurazione e banche, senza in tal modo intaccare la tutela di assicurati e la stabilità dell'intermediario bancario. L'azione potrà riguardare anche la possibilità di promuovere l'attività di *market making* da parte di imprese finanziarie e delle banche stesse.

Queste ultime sono protagoniste anche della quinta azione, che prevede per loro la possibilità, nel caso di rifiuto della richiesta di finanziamento avanzata da parte di una pmi, di indirizzarla verso forme di finanziamento alternativo (quali quelle, precedentemente citate, dell'*equity* o *debt crowdfunding*, *peer to peer lending*, etc.). In tal modo, oltre a rafforzare tali mercati alternativi, le pmi potrebbero ricevere informazioni professionali circa la loro attrattività finanziaria per i mercati, risparmiando sui costi per la relativa analisi.

L'ultima, e sesta, azione per il primo obiettivo riguarda il potenziamento della capacità di erogazione delle banche a favore delle imprese, soprattutto

⁶⁰ Regolamento (UE) 2015/760 relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine.

medio piccole, attraverso l'incremento delle operazioni di cartolarizzazione dei crediti, trasferendo così sul mercato il rischio dei finanziamenti concessi e liberando capitale di vigilanza disponibile a tale scopo. Il meccanismo delle cartolarizzazioni (che andrà attentamente regolato al fine di evitare le disfunzioni che hanno provocato la crisi finanziaria del 2008, favorita dall'instabilità del sistema finanziario "ombra") potrà inoltre favorire il finanziamento di investimenti verdi e sostenibili attraverso "cartolarizzazioni verdi", che facilitino il percorso verso la transizione energetica e ambientale.

Il secondo obiettivo, come si è visto, si riferisce alla creazione di un quadro normativo e regolamentare che garantisca la tutela di risparmiatori e investitori, consentendo investimenti sicuri a lungo termine. A questo proposito, la settima azione si incentra sullo sviluppo di un quadro europeo delle competenze finanziarie, introducendo eventualmente obblighi per gli stati membri di promuovere misure di educazione finanziaria, soprattutto rivolte alla diffusione della conoscenza degli investimenti responsabili a lungo termine.

L'azione ottava si incentra sugli obblighi e i documenti informativi per i risparmiatori, che dovranno essere riformulati al fine di renderli maggiormente fruibili e comprensibili, riducendo l'*overload* informativo per gli investitori al dettaglio più esperti e rimodulando in maniera più efficace la disciplina della trasparenza informativa. Allo stesso tempo l'azione prevede la revisione della disciplina in tema di consulenza finanziaria, per renderla maggiormente omogenea su tutto il territorio europeo, con una qualificazione professionale unitaria mediante un'"etichetta" comune di qualità per i consulenti finanziari.

Infine, l'azione numero nove prevede interventi riguardanti i sistemi previdenziali e pensionistici, stimolando la partecipazione dei cittadini ai regimi pensionistici privati aziendali e professionali e sviluppando le migliori prassi comuni in tutti i paesi. Si tratta di un'azione che, oltre a garantire il benessere finanziario della popolazione nel momento assai delicato del pensionamento, di fronte alla riduzione delle prestazioni dei sistemi previdenziali pubblici, consente di offrire alle imprese europee, e anche alle pmi, nuove forme di finanziamento del capitale, attraverso gli investimenti dei fondi pensione, investitori a lungo termine con caratteristiche anticicliche.

Il conseguimento del terzo obiettivo, mirante all'armonizzazione completa dei mercati nazionali dei capitali in un vero mercato unico europeo, prevede misure tra loro eterogenee, come quella di cui al numero dieci, che contempla l'armonizzazione fiscale del trattamento della ritenuta alla fonte, in modo da evitare possibili frodi e ridurre i costi per gli investitori tran-

sfrontalieri. L'azione undici si concentra sull'armonizzazione della disciplina dell'insolvenza dei soggetti non bancari e sull'efficacia dei regimi nazionali di recupero crediti. Si tratta evidentemente di un elemento di interesse per i possibili investitori, in quanto la disciplina dell'insolvenza impatta sul rischio di credito e sulla recuperabilità dell'investimento, che deve essere garantita in maniera uniforme in tutto il territorio europeo, come condizione per un vero mercato unico.

L'azione dodici tende ad equiparare la condizione di "azionista" nei vari paesi, uniformando le norme riguardanti le interazioni fra investitori, intermediari ed emittenti e favorendo anche l'utilizzo a tal fine di tecnologie digitali rimuovendone gli ostacoli a livello nazionale.

L'azione tredici si concentra sull'attività di regolamento e di *clearing* delle operazioni di mercato, di cui viene prevista la possibile modifica normativa al fine di facilitare la prestazione di tale attività a livello transfrontaliero. Così l'azione quattordici riguarda la creazione di un sistema consolidato di pubblicazione dei dati *post* negoziazione per gli strumenti di capitale e assimilati.

L'azione quindici si propone di rafforzare il quadro di tutela e agevolazione degli investimenti nell'UE, mentre l'ultima e sedicesima riguarda la già citata creazione di un codice unico del mercato dei capitali, verso una totale armonizzazione della normativa e convergenza della vigilanza, con l'eventuale possibilità di creazione di una vigilanza diretta da parte delle autorità europee, sulla scia della vigilanza europea in ambito bancario. In proposito nell'ultimo trimestre del 2021 la Commissione ha previsto un monitoraggio dei risultati raggiunti in tale processo di armonizzazione.

11. Conclusioni

In conclusione, la realizzazione di un Mercato Unico dei Capitali a livello europeo, pur nella complessità del compito, potrà costituire un inevitabile e necessario strumento per permettere alle pmi, italiane ed europee, di conseguire quel rafforzamento patrimoniale che consenta di realizzare i presupposti per una ripartenza sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, come auspicato dall'Unione Europea.

Da questo punto di vista, il piano di azione per la creazione dell'Unione del Mercato dei Capitali, attraverso l'introduzione di misure specifiche a tutela e a rafforzamento delle pmi europee, ne riconosce l'importanza per lo sviluppo economico dell'Unione nel suo complesso.

Nonostante l'insufficiente concordanza, nella dottrina, circa l'idoneità

delle pmi a generare tassi maggiori di sviluppo rispetto alle grandi imprese, alcuni studi suggeriscono che esse reagiscano meglio di queste, sotto l'aspetto occupazionale, agli *shock* derivanti dalle crisi economiche⁶¹

Inoltre, le PMI rappresentano, soprattutto quando assumano la caratteristica della *start-up* innovativa, uno strumento fondamentale per garantire l'innovazione tecnologica, ambientale e sociale, garantendo processi trasformativi che la grande impresa, per quanto dotata di ampie risorse materiali, operative e finanziarie, non sempre può assicurare, in quanto legata a modelli operativi e a mentalità tradizionali e non sempre aperte all'innovazione.

Purtroppo però le pmi, a maggior ragione nell'attuale contesto post-pandemico, appaiono, per le loro minori dimensioni, allo stesso tempo più vulnerabili delle grandi imprese alla concorrenza, soprattutto quando operino in mercati con tecnologie sofisticate e competenze altamente specializzate, che richiedono forti investimenti⁶².

Tale situazione di intrinseca fragilità incide negativamente sul rapporto rischio/rendimento degli strumenti finanziari emessi da queste imprese. Pertanto il piano per la realizzazione del Mercato Unico dei Capitali intende promuovere l'adozione di misure e la costruzione di un quadro normativo che rimuovano gli ostacoli che le pmi incontrano nel fare ricorso al mercato dei capitali e allo stesso tempo incentivino l'interesse degli investitori privati verso le opportunità di sviluppo che queste imprese offrono, rendendo più appetibili queste forme di investimento a beneficio delle imprese e dell'intero sistema economico.

Il piano dell'Unione Europea per il Mercato Unico dei Capitali rappresenta quindi un'occasione per incentivare il reperimento di capitale di rischio per le pmi tramite raccolta del risparmio fra il pubblico. Ciò richiede innanzitutto soluzioni innovative che riducano gli oneri amministrativi richiesti dalla quotazione, nel rispetto di regole che garantiscano il buon funzionamento del mercato, cogliendo l'occasione della crisi postpandemica per colmare finalmente il divario fra il mercato dei capitali europeo e quello dei paesi finanziariamente più avanzati e consentire alle pmi di svolgere un ruolo chiave nel processo di transizione in corso.

⁶¹ G. MOSCARINI, F. POSTEL-VINAY, *The Contribution of Large and Small Employers to Job Creation in Times of High and Low Unemployment*, in *American Economic Review* 102(6) (2012), 2509–2539.

⁶² N. CLIFTON, R. HUGGINS, B. MORGAN, P. THOMPSON, *An Appropriate Tool for Entrepreneurial Learning in SMEs? the case of the '20Twenty Leadership Programme*, in *Local Economy* 30(5) (2015), 534-556.

FILIPPO RICCI

Il trust quale strumento di passaggio generazionale: problematiche fiscali

ABSTRACT

- ✓ Nel presente sintetico contributo viene ricostruita la genesi dell'istituto del *trust* all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, passando – poi – a delinearne gli aspetti fiscali in tema di imposte dirette avendo riguardo al concetto di “soggettività (relativa) del *trust*”, laddove i soggetti beneficiari non siano espressamente identificabili o, comunque, anche se identificabili venga lasciata discrezionalità al *trustee* in ordine alla distribuzione del reddito prodotto dal *trust* a favore dei beneficiari stessi. Vista la particolare idoneità dell'istituto del *trust* a fungere quale strumento di passaggio generazionale viene analizzata tutta l'evoluzione dottrinale, giurisprudenziale e di prassi dell'Agenzia delle Entrate in tema di imposte indirette applicabili all'atto di dotazione di beni del *trust* da parte del disponente. Dopo un'iniziale tesi restrittiva dell'Agenzia delle Entrate, supportata anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione - che considerava l'atto di dotazione in *trust* un vero e proprio trasferimento di beni a favore del *trustee* con conseguente applicabilità di imposte indirette (di successione, ipotecaria e catastale) in misura proporzionale – la stessa Corte di Cassazione, sotto la spinta unanime di primaria dottrina, ha iniziato a variare totalmente rotta fino a produrre addirittura 26 diverse Sentenze in cui si afferma il principio di inesistenza – in seguito all'atto di dotazione in *trust* - di un effettivo arricchimento in capo al *trustee*, con conseguente inapplicabilità, alle disposizioni di tale atto, di imposte indirette proporzionali. Finalmente anche l'Agenzia delle Entrate, dapprima con una Circolare in bozza emanata in data 11 agosto 2021, successivamente resa definitiva mediante emanazione della Circolare n. 34/E del 20 ottobre 2022, ha recepito definitivamente il sopra citato orientamento.
- ✓ *This concise contribution reconstructs the genesis of the trust institution within the Italian legal system, passing - then - to outline the fiscal aspects in terms of direct taxes having regard to the concept of “(relative) subjectivity of the trust”, where the beneficiaries are not expressly identifiable or, in any case, even if iden-*

tifiable, discretion is left to the trustee regarding the distribution of the income produced by the trust in favor of the beneficiaries themselves. Given the particular suitability of the trust institution to act as an instrument of generational hand-over, the entire doctrinal, jurisprudential and practice evolution of the Revenue Agency on the subject of indirect taxes applicable to the act of endowment of trust assets by the of the settlor. After an initial restrictive thesis of the Revenue Agency, also supported by the jurisprudence of the Court of Cassation - which considered the trust endowment deed a real transfer of assets in favor of the trustee with consequent applicability of indirect taxes (inheritance , mortgage and cadastral) to a proportional extent - the same Court of Cassation, under the unanimous push of primary doctrine, has begun to totally change course to produce as many as 26 different Judgments in which the principle of non-existence is affirmed - following the deed of endowment in trust - of an effective enrichment for the trustee, with consequent inapplicability, to the provisions of this deed, of proportional indirect taxes. Finally, the Revenue Agency, first with a draft Circular issued on 11 August 2021, subsequently made definitive by issuing Circular no. 34 / E of 20 October 2022, has definitively implemented the aforementioned orientation.

PAROLE CHIAVE

Trust, Trustee, Soggettività Trust, Beneficiari identificati, Passaggio generazionale, Imposta di successione, Imposte ipotecarie e catastali, Effettivo arricchimento Trustee, Circolare n. 34/E/2022.

KEY WORDS

Trust, Trustee, Trust subjectivity, Identified beneficiaries,- Generational transfer, Inheritance tax, Mortgage and cadastral taxes, Effective Trustee enrichment, Circular no. 34 / E / 2022.

FILIPPO RICCI

*IL TRUST QUALE STRUMENTO DI PASSAGGIO GENERAZIONALE:
PROBLEMATICHE FISCALI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La fiscalità diretta del trust. Cenni. – 3. Il trust come strumento di passaggio generazionale. – 4. Trust ed imposta di donazione e successione. Evoluzione normativa e situazione attuale.

1. Premessa

L'istituto del trust, mutuato dal diritto anglosassone, è stato riconosciuto, al di fuori del suo contesto nativo, dalla Convenzione internazionale adottata dall'Aja il 1° luglio 1985, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla Legge 16 ottobre 1989, n. 364.

L'art. 2 della sopra citata Convenzione delinea i connotati principali dell'istituto, definendo il trust come l'insieme dei «rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – con atto tra vivi o *mortis causa* – qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per un fine specifico».

Conseguentemente a quanto sopra esplicitato – seppur offrire una definizione soddisfacente della situazione giuridica individuata con l'espressione «trust» non sia affatto agevole¹ – potremo, in estrema sintesi, sostenere che il trust consiste essenzialmente nella gestione di un «patrimonio» – da qualificarsi, di volta in volta, come un singolo bene o un diritto o una pluralità di beni o diritti o rapporti giuridici attivi e/o passivi – al fine del perseguimento degli obiettivi indicati, all'interno dell'atto istitutivo del trust, dal soggetto che istituisce, appunto, il trust stesso, definito «disponente» o «*settlor*».

La gestione del «patrimonio», così come sopra definito, spetta ad un soggetto diverso dal disponente (salvo i casi di c.d. «trust auto dichiarato»),

¹ A. BUSANI, *Il Trust – Istituzione, gestione, cessazione*, Milano 2020, 1.

definito «trustee», il cui operato dovrà essere finalizzato al raggiungimento degli «obiettivi» dichiarati dal disponente che potranno consistere nell'attribuire un vantaggio ad uno o più soggetti denominati «beneficiari» del trust oppure nel perseguimento di un certo scopo.

È evidente che, così come sopra sinteticamente delineato, l'istituto del trust si presta fisiologicamente ad essere utilizzato quale moderno strumento principe per attuare il passaggio generazionale di *assets*.

Vedremo, però, come già dalle prime applicazioni dell'istituto di origine anglosassone, si siano originate evidenti e copiose problematiche tributarie, sia in ordine alla fiscalità diretta che, soprattutto, a quella indiretta.

2. La fiscalità diretta del trust. Cenni

L'istituto del trust compare esplicitamente, per la prima volta, all'interno del sistema tributario italiano con la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) la quale, con l'art. 1, commi da 74 a 76, introduce una specifica disciplina della fattispecie.

All'intervento normativo citato sono seguite la C.M. n. 48/E/2007 e la C.M. n. 3/E/2008 dell'Agenzia delle Entrate, tramite le quali sono stati forniti dall'amministrazione finanziaria i primi chiarimenti ufficiali.

In particolare, la norma sopra richiamata ha inserito il trust all'interno dell'art. 73 del Tuir, nell'ambito dei soggetti che scontano l'IRES, citando espressamente detto istituto sia all'interno della lett. b) tra «gli enti pubblici e privati diversi dalle società residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, che nella lett. c) tra gli enti pubblici e privati diversi dalle società residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, che, da ultimo, nella lett. d) tra le società e gli enti di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti.»

Da notare, come in precedenza alla novella legislativa, vi erano già stati spunti da parte di autorevole dottrina² che avevano “anticipato” il concetto

² X – G. ZIZZO, *Note minime in tema di trust e soggettività passiva*, in *Il Fisco* 30 (2003); M. MICCINESI, *Il reddito del trust nelle varie tipologie*, in *Reddito delle persone fisiche (imposta sul)*, in *Dig. Disc. Priv. sez. comm.*, VI, Torino 1991, 309; G. PUOTI, *La tassazione dei redditi del trust*, in I. BENVENUTI (a cura di), *I trust in Italia oggi*, Milano 1996, 246; F. TUNDO, *Implicazioni di diritto tributario connesse al riconoscimento del trust*, in *Dir. prat. trib.* 1 (1993) 1295.

di soggettività tributaria del trust, quale soggetto passivo Ires alla stregua di un ente commerciale o non commerciale, residente o non residente.

Viene quindi creata una distinzione tra i trust che svolgono attività commerciale (lett. b) – il cui reddito verrà tassato, in base al c.d. «principio di attrazione», applicando le regole dettate dal Tuir per la tassazione dei redditi d'impresa (artt. 81-142) – ed i trust non commerciali (residenti) il cui reddito viene, invece, determinato in base alle regole dettate dagli artt. 143-150 del Tuir, che governano la tassazione degli enti non commerciali residenti. Il reddito dei trust non residenti sarà invece tassato, rispettivamente in base alla disciplina dettata dagli artt. 151-152 del Tuir per i trust esercenti attività commerciali e dagli artt. 153-154 del Tuir per i trust non commerciali.

Il legislatore avrebbe quindi definito una regola generale di «soggettività fiscale» del trust, i cui redditi vengono tassati in capo allo stesso che, a seconda dei casi, verrà equiparato ad un ente commerciale o ad un ente non commerciale.

Il condizionale, sopra utilizzato da chi scrive, è d'obbligo con il legislatore tributario, il quale – una volta dettata la regola – si affretta ad esplicitarne l'immediata deroga o specifica. La soggettività tributaria del trust, infatti, vale solo nel caso in cui i soggetti beneficiari non siano espressamente identificabili (c.d. «trust opaco»). Diversamente, nel caso dei c.d. «trust trasparenti», in cui detti soggetti sono oggettivamente individuati, ai sensi dell'art. 73, comma 2, del Tuir: «...i redditi conseguiti dal trust sono imputati in ogni caso a questi ultimi in proporzione alla quota di partecipazione individuata nell'atto di costituzione o in altri documenti successivi ovvero, in mancanza, in parti uguali».

Di non immediata percezione è la definizione, utilizzata dal legislatore, di «soggetti beneficiari individuati» e, conseguentemente, di non facile soluzione è la distinzione tra trust opachi e trust trasparenti³.

A tal proposito ci è venuta in soccorso la R.M. n. 425/E/2008, laddove l'Agenzia ha osservato che, spettando, nel caso di specie, un potere discrezionale al *trustee* in ordine alla distribuzione del reddito ai beneficiari, per quanto questi ultimi fossero stati espressamente individuati nell'atto istitutivo, il trust doveva necessariamente essere considerato opaco.

Affinché un trust sia definibile «trasparente» occorre, quindi, che il beneficiario, non solo sia espressamente individuato, ma che risulti anche

³ A. CONTRINO, *Spunti in tema di beneficiari individuati, possesso dei redditi e imputazione dell'obbligazione tributaria nel trust*, in Dial. trib. (2008) 106 ss.

titolare di un vero e proprio diritto di pretendere dal trustee l'assegnazione di una precisa parte del reddito che gli verrà imputata per trasparenza. Il diritto all'assegnazione di un determinato reddito deve, quindi, nascere *ab origine* a favore dei beneficiari, con esclusione di qualsiasi discrezionalità del trustee in ordine all'*an* ed al *quantum* circa la distribuzione dei redditi prodotti dal trust a favore dei beneficiari.

Nel caso contrario, invece, i redditi tassati in capo al trust è come se si "patrimonializzassero" e, conseguentemente, all'atto dell'attribuzione ai beneficiari non costituiranno reddito imponibile per gli stessi⁴.

Da ultimo, circa gli obblighi formali ai fini delle imposte dirette, l'Agenzia delle Entrate, con la Circ. n. 48/E/2007, ha chiarito come, indipendentemente dalla imputazione del reddito al trust o ai beneficiari, il trust sia tenuto, comunque, ad adempiere gli obblighi specificamente previsti per i soggetti IRES, tra cui quello della dichiarazione annuale dei redditi⁵. Qualora, inoltre, trattasi di trust esercente attività commerciale, a parere dell'Agenzia delle Entrate, detto trust sarebbe, altresì, tenuto ad adempiere gli obblighi formali e sostanziali ai fini IRAP, soluzione, quest'ultima, che ha incontrato notevoli contrasti a livello dottrinale⁶ in quanto l'art. 73 del Tuir avrebbe introdotto una nuova figura soggettiva affiancandola a quella degli enti pubblici e privati; conseguentemente se si accoglie questa interpretazione, al trust non sarebbe applicabile la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997, che tratta l'attività esercitata dalle "società e enti".

3. Il trust come strumento di passaggio generazionale

Tra i vantaggi derivanti dal ricorso ad un trust, oltre alla segregazione patrimoniale ed alla unitarietà e la continuità della gestione di un patrimonio, vi è anche la c.d. «ultrattività». In particolare, attraverso il trust il disponente può perseguire determinate finalità il cui orizzonte temporale di realizzazione è svincolato dalla sua esistenza in vita; in tal modo si origina una vera e propria certezza in ordine all'attuazione degli scopi del dispo-

⁴ A. CONTRINO, *Riforma Ires e trust: la maggiore realtà e la patrimonializzazione come ulteriori argomenti per la soggettività "definitiva" del trust*, in Dial. trib. (2004) 579 ss.

⁵ T. TASSANI, *Osservazioni sulla disciplina fiscale del trust nell'imposizione diretta*, in Studi e materiali CNN (2007) 1167.

⁶ G. FRANSONI, *La disciplina del trust nelle imposte dirette* in Riv. dir. trib., (2007) 231 ss.

nente, non invece raggiungibile attraverso gli istituti giuridici tradizionali (es: patto di famiglia, *holding*, etc.), in quanto tutti influenzati dall'evento morte del disponente stesso.

Tale caratteristica fa sì che il trust venga attualmente considerato, dagli addetti ai lavori, uno degli strumenti più idonei per addivenire al passaggio generazionale, soprattutto quando questo passaggio riguarda l'azienda di famiglia.

Detto istituto, infatti, si presta non solo al caso in cui il disponente (imprenditore) abbia già individuato il successore e debba solo stabilire tempi e modalità del passaggio degli *assets* allo stesso, ma soprattutto ai casi, ben più complessi, in cui l'imprenditore o non ha ancora individuato il successore o, se lo ha comunque individuato, detto successore non è in grado, per condizioni di età, di salute o semplicemente attitudinali, di gestire ed amministrare i beni allo stesso devolvibili o, da ultimo, se vi siano più successori ed uno solo è preferito dal disponente o è interessato alla gestione dei beni⁷.

Si evidenzia, inoltre, come strettamente legato al tema del passaggio generazionale e dell'individuazione dei relativi beneficiari, vi sia anche quello di assicurare la continuità della gestione patrimoniale o aziendale, soprattutto allorquando sia venuto a mancare il fondatore.

Da ultimo, per quanto non «dovrebbe» essere la finalità principale dell'istituzione di un trust, è innegabile che l'istituto di cui trattasi, oltre ai benefici sopra descritti in tema di passaggio generazionale, assicuri fisiologicamente anche la segregazione dei beni costituiti in trust e quindi la protezione di tali beni da qualsiasi vicenda personale afferente, sia il disponente che i beneficiari stessi.

Fermo quanto sopra, ma rilevato, purtroppo che a tutt'oggi in Italia – nonostante il problema del passaggio generazionale attinente le piccole medie imprese sia una delle principali cause per cui solo pochissime aziende resistono alla seconda generazione – l'istituto del trust non abbia penetrato, come meriterebbe, il mercato di tali situazioni, passiamo ad analizzare le principali problematiche fiscali connesse.

4. Trust ed imposta di donazione e successione. Evoluzione normativa e situazione attuale.

Le finalità ed i limiti quantitativi del presente contributo non consento-

⁷ R. SARRO, *Il Trust come strumento di passaggio generazionale: due casi pratici*, Bari 2018.

no un'analisi dettagliata delle varie problematiche fiscali che hanno toccato l'istituto del trust, per le quali sono già stati scritti fiumi di inchiostro ed interi volumi (*ex multis*:^{8,9,10,11,12}) ed impongono, a chi scrive, di concentrarsi su quella che, certamente è stata ed è tutt'ora la tematica più interessante e rilevante in tema di tassazione indiretta del trust.

Ci si riferisce, naturalmente, alla questione dell'assoggettamento ad imposta (proporzionale) di donazione e successione ed alle conseguenti imposte (proporzionali) ipotecarie e catastali dell'atto di dotazione del trust mediante il quale il disponente trasferisce (*ndr*: provvisoriamente e per le finalità istitutive del trust) *assets* immobiliari al trustee, con l'obbligo di quest'ultimo di gestirli per poi trasferirli definitivamente, in un secondo momento secondo le scadenze indicate nell'atto istitutivo del trust, a favore dei beneficiari.

Cerchiamo, ora, di ricostruire, con un percorso cronologico ordinato, i passaggi fondamentali della vicenda e l'evoluzione giurisprudenziale della fattispecie.

L'imposta sulle successioni e donazioni, così come novellata dall'art. 2, comma 47 e ss. del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla Legge 24 novembre 2006, n. 286, si applica ai «trasferimenti di beni e diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito e sulla costituzione di vincoli di destinazione» (art. 1, D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 346).

L'Amministrazione finanziaria ha, da subito¹³, chiarito che l'atto di dotazione del trust è un atto da cui deriva l'effetto della costituzione di un vincolo di destinazione e che pertanto «il conferimento di beni nel trust va assoggettato all'imposta sulle successioni e donazioni in misura proporzionale, sia esso disposto mediante testamento o per atto *inter vivos*». Sempre secondo l'Amministrazione finanziaria, la sopra citata imposta proporzionale – le cui aliquote vanno determinate avendo riguardo al rapporto di familiarità intercorrente tra il disponente ed il beneficiario – deve essere applicata immediatamente all'atto di dotazione patrimoniale del trust e, quin-

⁸ G. GUERRIERI, G. LUCCHETTI, M.A. LUPOI, P. MANES, M. MARTINO, T. TASSANI, *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, Bologna 2022.

⁹ E. VIAL, S. BETTIOL, *Fiscalità e adempimenti del trust*, Santarcangelo 2022.

¹⁰ T. TASSANI, *I Trusts nel sistema fiscale italiano*, Pisa 2012.

¹¹ V. FICARI – V. MASTROIACOVO, *Corrispettività, onerosità e gratuità. Profili tributari*, Torino 2014.

¹² C. BUCICCO, *Gli aspetti civilistici e fiscali del trust*, Torino 2015.

¹³ Circolare n. 48/E del 6 agosto 2007, par. 5.2 e 5.5.

di, al primo passaggio di proprietà dei beni dal disponente al trustee, con la conseguenza che i successivi e definitivi trasferimenti di proprietà, effettuati dal trustee a favore dei beneficiari, in base ai dettami dell'atto istitutivo del trust, sarebbero, invece, non più assoggettabili ad imposta.

Il sopra citato effetto impositivo è subito risultato, alla maggior parte della dottrina, difficilmente giustificabile a livello di sistema, visto che non si realizzerebbe alcun arricchimento gratuito in capo al trustee¹⁴.

Peraltro, sul "brocardo" sopra esposto (circa l'inesistenza di arricchimento in capo al trustee), la dottrina è sempre stata univoca affermando un principio mai contestato e del tutto condivisibile, ovvero che la segregazione del patrimonio determina una situazione di non riferibilità dello stesso a nessun soggetto, dal punto di vista della disponibilità della ricchezza prodotta e, quindi, della capacità contributiva¹⁵ con la conseguenza che non sia possibile individuare il soggetto passivo né nel trustee, né nel disponente, né nel beneficiario¹⁶.

Passando all'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza sul punto, inizialmente, negli anni 2015 e 2016, la Corte di Cassazione, con le prime ordinanze (nn. 3735, 3737 del 24 febbraio 2015, 3886 del 25 febbraio 2015 e 5322 del 18 marzo 2015) e con la sentenza n. 4482 del 7 marzo 2016, ha delineato precisamente l'impalcatura a sostegno del proprio orientamento interpretativo¹⁷. In particolare, la Suprema Corte ha inizialmente affermato i seguenti principi: *i)* con la novella legislativa del 2006 in tema di imposta di successioni e donazioni, sopra richiamata, il legislatore ha inteso introdurre una «imposta nuova», istituita non già sui trasferimenti di beni e diritti a causa della costituzione di vincoli di destinazione, ma sulla costituzione dei vincoli stessi; *ii)* il disponente, stabilendo di trasferire proprie disponibilità immobiliari a favore del trustee, affinché quest'ultimo le gestisca per il raggiungimento delle finalità del trust, produce, comunque, un impoverimento

¹⁴ Si rinvia a M. BASILAVECCHIA, *Le intestazioni fiduciarie: trattamento tributario*, in AA.VV., *Analisi interpretative e novità della circolare 3/E/2008 dell'Agenzia delle Entrate*, in Quad. Fond. it. Notariato (2008) 86.

¹⁵ A. FEDELE, *Le imposte ipotecarie. Lineamenti*, Milano 1968, 93 ss.

¹⁶ A. FEDELE, *Destinazione patrimoniale: criteri interpretativi e prospettive nel sistema tributario*, in AA.VV., *Destinazione di beni allo scopo*, Milano 2003, 293 ss.; V. FICARI, *Il trust nelle imposte dirette (IRPEG ed IRAP): un articolato modulo contrattuale oppure un autonomo soggetto passivo?*, in Boll. trib. (2000) 1526 ss.

¹⁷ R.A. PAPOTTI, L. FERRO, *Trust ed imposta di donazione/successione: evoluzione normativa/giurisprudenziale e situazione attuale*, in *Wealth Journal – SDA Bocconi/J.P.Morgan*.

di sé stesso; *iii*) la dizione letterale del nuovo disposto dell'art. 1 del Testo Unico dell'imposta di successioni e donazioni lascia trasparire la precisa volontà del legislatore di istituire una vera e propria «nuova imposta» afferente gli atti di costituzione di vincoli di destinazione, con assoggettamento a tributo di un fenomeno patrimoniale del tutto nuovo, diverso e distinto rispetto a quello storicamente oggetto dell'imposta di cui trattasi.

Questo iniziale approccio della Suprema Corte ha, comunque, da subito suscitato forti dissensi da parte della dottrina¹⁸.

Già verso la fine del 2016 inizia, però, a profilarsi un vero e proprio cambio di rotta da parte della Suprema Corte. Con la sentenza n. 21614 del 26 ottobre 2016, seppur riguardante un c.d. «trust autodichiarato» (trust istituito dal disponente in cui lo stesso disponente viene nominato trustee), gli Ermellini hanno, infatti, introdotto per la prima volta il concetto che l'attribuzione patrimoniale al favore del trustee produce unicamente un'efficacia segregante dei beni costituiti in trust e non costituisce una fattispecie traslativa, posto che non vi sarebbe alcun arricchimento patrimoniale del trustee; l'effettivo arricchimento patrimoniale si paleserebbe, invece, unicamente nei confronti dei beneficiari finali allorquando il trustee, in esecuzione a quanto stabilito nell'atto istitutivo del trust, avrà perfezionato l'atto di trasferimento degli *assets* immobiliari a favore dei beneficiari stessi.

Peraltro, la Suprema Corte, nella suddetta sede, ponendosi in netto contrasto con quanto dalla stessa affermato solo pochi mesi prima, sancisce che il dettato letterale del nuovo presupposto dell'imposta di successioni e donazioni (v. sopra), rimane comunque «quello del reale trasferimento di beni o diritti e quindi del reale arricchimento dei beneficiari».

Da questo momento in avanti si susseguiranno una serie infinita di sentenze (Cass., nn. 975 del 17 gennaio 2018, nn. 15451, 15453, 15455, 15456 del 7 giugno 2019; nn. 16699, 16700, 16701, 16702, 16703, 16704, 16705 del 21 giugno 2019; nn. 19319 del 18 luglio 2019; nn. 22754, 22755, 22756, 22757 del 12 settembre 2019) tramite le quali, la Corte di Cassazione, finalmente, è riuscita a definire i principi di tassazione dei trust nell'ambito delle imposte sui trasferimenti di ricchezza, facendo ricorso ai principi del diritto

¹⁸ G. CORASANITI, *Vincoli di destinazione, trust e imposta sulle successioni e donazioni: la (criticabile) tesi interpretativa della Corte di Cassazione e le conseguenze*, in *Dir. Prat. Trib.* (2015) 20688; D. STEVANATO, *La "nuova" imposta su trust e vincoli di destinazione nell'interpretazione creativa della Cassazione*, in *GT – Riv. giur. trib.* (2015) 397; A. CONTRINO, *Trust, vincoli di destinazione e sistema tributario. Un itinerario di ricerca*, Pisa 2021, 243 ss.

ed in particolare a quello, fissato dall'art. 53 della Costituzione, di capacità contributiva per modellare un paradigma oggi inossidabile che dovrebbe guidare l'applicazione delle norme da parte dell'Amministrazione finanziaria e dei contribuenti¹⁹.

Il principio giurisprudenziale affermato non fa altro che attestare, con linearità ed oggettività incontestabile, che l'imposizione proporzionale, circa l'imposta di successione e donazione e le imposte ipotecarie e catastali, può afferire unicamente all'attribuzione definitiva di ricchezza che si realizza, solo ed esclusivamente, tramite il trasferimento di beni e diritti a favore dei beneficiari del trust. Del tutto irrilevante, a questi fini, deve invece intendersi l'iniziale trasferimento provvisorio a favore del trustee, avente efficacia meramente segregativa e rilevando, al massimo, ai fini della tassazione fissa²⁰.

Alle pronunce della Suprema Corte sopra citate, si sono ulteriormente susseguite altre affermazioni perentorie degli Ermellini (*ex multis*: Ord. n. 2897 del 7 febbraio 2020, n.10256/2020 e n. 11099/21), così che nel giro di qualche anno (dal 2018 al 2021) la Corte di Cassazione si è espressa per almeno 26 volte sancendo il principio che all'atto di dotazione di un trust non si possa applicare l'imposta di successione e donazione proporzionale, ma unicamente le imposte ipo-catastali in misura fissa.

Nelle varie sentenze, la Corte di Cassazione ripercorre l'evoluzione interpretativa tramite la quale si è addivenuti ad abbandonare l'iniziale principio che sanciva la rilevanza impositiva dell'iniziale costituzione del vincolo di destinazione.

Il ragionamento preliminare della Corte va ad affievolire la portata let-

¹⁹ T. TASSANI, *Conferme giurisprudenziali e nuove problematiche interpretative in tema di tassazione dei trust*, in Riv. giur. trib. 11 (2020) 895; T. TASSANI, *Consolidamento giurisprudenziale e nuove prospettive interpretative per trust e vincoli di destinazione*, in Riv. giur. trib. (2019) 865 ss. Sull'evoluzione giurisprudenziale in materia di *trust* si vedano anche: G. CORASANITI, *L'imposizione indiretta dei trust liberali: luci ed ombre nella più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Trusts* (2019) 305 ss.; A. FEDELE, *finalmente una bella sentenza della Cassazione sul regime fiscale dei trusts*, in Riv. dir. trib., suppl. *on line* (26 giugno 2019); D. MURITANO, *Attribuzione dei beni a trustee di trust testamentario e imposta di successione*, in *Trusts* (2020) 168 ss.; A. BUSANI, *Rassegna ragionata e ricostruzione critica (alla luce di dottrina prassi e giurisprudenza) della «terza stagione» della Corte di Cassazione in tema di tassazione dell'atto di dotazione del trust*, in Riv. dir. trib. (2020) 12 ss.; B. IZZO, *La tassazione «in uscita» dei trust ai fini dell'imposta sulle successioni e donazioni nella giurisprudenza di legittimità: lux (quasi) facta est*, in Riv. dir. trib. 4 (2020) 190 ss.

²⁰ T. TASSANI, *Conferme giurisprudenziali cit.*, 896.

terale dell'art. 2, comma 47, D.L. n. 262/2006, che inizialmente sembrava avesse istituito un nuovo presupposto di tassazione ai fini dell'imposta di successione e donazione, introducendo, in tal senso, la costituzione di vincoli di destinazione.

La Suprema Corte, giustamente, esclude la sopra accennata ipotesi, laddove evidenzia che, qualora l'intendimento del legislatore fosse stato quello di assoggettare autonomamente ad imposta il vincolo, la legge avrebbe violato i canoni di «ragionevolezza e di non arbitrio», posto che la capacità contributiva «esige l'oggettivo e ragionevole collegamento del tributo ad un effettivo indice di ricchezza». Detta affermazione è stata di assoluta importanza e riprende pedissequamente le critiche riservate dalla dottrina alla teoria della tassazione sul vincolo di destinazione²¹.

A cascata, discendono le altre considerazioni della Suprema Corte che, ad oggi, delineano le fondamenta della tassazione indiretta dei trusts.

In particolare: *i*) la fattispecie palesa un incremento solo limitato, strumentale e transitorio del patrimonio del trustee, in quanto finalizzato all'attuazione delle finalità del trust, così come determinate dal «disponente»; *ii*) il diritto di godimento degli immobili trasferiti al trustee, rispetto a quello di un pieno proprietario, è compresso e limitato nel tempo (stante il vincolo di destinazione previsto dall'atto istitutivo del trust) e non può quindi rilevare come indice di capacità contributiva; *iii*) conseguentemente, le imposte ipotecarie catastali proporzionali devono essere applicate solo al momento del trasferimento finale definitivo a favore dei beneficiari del trust, in quanto solo in quel momento si manifesta un vero e proprio incremento patrimoniale indicativo di capacità contributiva²².

Come già sopra accennato, anche la preminente dottrina (Studio del Notariato n. 58-2010/T del 21 gennaio 2011) ha sempre dichiarato espressamente che «... il presupposto del tributo risulta integrato laddove si verifichi un arricchimento effettivo e definitivo nel patrimonio di un soggetto (che, come tale, risulta essere il beneficiario) connesso ad un trasferimento di ricchezza. Simile effetto non può essere prodotto dalla mera costituzione di un vincolo di destinazione, poiché quest'ultimo è un atto di per sé neutro». Ed

²¹ T. TASSANI, *L'imposizione diretta sui vincoli di destinazione: nuovi orientamenti e prospettive interpretative*, in Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 132-2015/T.

²² Si rinvia a D. STEVANATO, *Trust liberali e imposizione indiretta, uno sguardo al passato rivolto al futuro?* in Corr. Trib. (2016) 676 ss; T. TASSANI, *La Cassazione conferma il proprio orientamento?* in Trust e AF (2018) 276 ss.

ancora: «Anche per l'applicazione delle imposte ipotecaria e catastale, infatti, è necessario che il presupposto d'imposta sia manifestativo di capacità contributiva, talché si comprende come in ipotesi di trasferimento di beni dal disponente al trustee l'arricchimento, che è presupposto del tributo fin qui considerato e, conseguentemente, anche delle imposte ipotecaria e catastale, difetti e che pertanto non appaia appropriata una imposizione della vicenda traslativa con ricorso ai criteri impositivi in misura proporzionale».

Copiosissima è altresì la giurisprudenza di merito che conferma i principi sopra esposti, di cui si evita di citarne le decine di estremi, se non – al sol fine di completezza espositiva ed a titolo meramente esemplificativo – quelli afferenti alla Sentenza n. 302/2018 emessa dalla CTR del Veneto della Sentenza n. 26/4718 della CTP di Treviso. Altresì interessanti e trancianti sono i passaggi della Sentenza della CTP di Milano n. 6579/46/15 del 3 luglio 2015, laddove si dichiara espressamente che: «il trust non comporta un atto di compravendita, bensì con tale atto un soggetto pone sotto il controllo del trustee, uno o più beni, di cui il trust diventa titolare e che gestisce ed amministra nell'interesse di uno o più beneficiari e per il raggiungimento di una finalità. Il beneficiario finale, con la cessazione del trust, e quindi al termine della decorrenza del termine di durata del trust, dovrà corrispondere le imposte ipocatastali», nonché quelli relativi alla Sentenza della CTP di Bologna n. 221 del 24 febbraio 2017, laddove si evince il principio afferente che «*negli atti di dotazione di beni in Trust l'effetto traslativo della proprietà è posticipato nel tempo*».

Peraltro le ultime pronunce della Corte di Cassazione, ed in particolare le Ordinanze n. 16699/2019 e n. 10256/2020 già sopra citate, contribuiscono a chiarire definitivamente i legittimi dubbi avanzati da autorevole dottrina in materia^{23, 24} circa ipotesi di deroghe o eccezioni ai principi consolidati sopra descritti che avevano contribuito a coniare la definizione di «terza via» riferita a quei trusts onerosi o di scopo in cui non vi è la presenza di beneficiari in senso proprio e nei quali, quindi, non vi poteva essere un trasferimento finale.

Ebbene, anche di fronte a questa eccezione, le ultime pronunce della Corte accolgono la prospettiva che non consente di elaborare eccezione

²³ T. TASSANI, *La fiscalità dei trust onerosi nella più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Trusts* (2019), 300 ss.

²⁴ T. TASSANI, *La «terza via» interpretativa della Cassazione su trust e vincoli di destinazione*, in *Trust e AF* (2019) 305 ss.

alcuna rispetto alle regole auree sopra descritte, riconducendo quindi ad unità tutti i precedenti giurisprudenziali rispetto al nuovo ordinamento consolidato.

Finalmente dopo 26 pronunce della Cassazione, anche l'Agenzia delle Entrate, nell'anno 2021 – dopo una strenua resistenza (sulla cui legittimità e sui cui profili di responsabilità saranno altri ed in altre sedi a valutarne i contorni) – non ha potuto fare altro che prendere atto di un principio inoppugnabile, così che, in tre risposte ad interpello (n. 106, 351 e 352 del 2021), ha preso posizione riconoscendo che è fiscalmente rilevante ai fini dell'imposta di successione e delle imposte ipotecarie e catastali l'attribuzione definitiva del patrimonio dal Trustee ai beneficiari e non, invece, l'iniziale dotazione del disponente a favore del trustee.

E dulcis in fundo, in data 11 agosto 2021, la stessa Agenzia delle Entrate ha emanato una Circolare in bozza, successivamente resa definitiva in data 20 ottobre 2022 e rubricata con il n. 34/E, riguardante «la disciplina fiscale del trust ai fini dell'imposizione diretta ed indiretta», in cui prende espressamente atto dell'ormai consolidata – «e quindi non più suscettibile di revisione» – interpretazione della Corte di Cassazione e, per l'effetto, sancisce che «il conferimento di beni e diritti in trust non determina effetti traslativi perché non ne comporta l'attribuzione definitiva allo stesso (trustee), che è tenuto solo ad amministrarli e custodirli... in vista di un suo ritrasferimento ai beneficiari del trust», sicché, prosegue l'Agenzia «solo gli atti con cui vengono attribuiti, ovvero devoluti, i beni vincolati in trust ai beneficiari realizzano il presupposto impositivo dell'imposta sulle successioni e donazioni».

Il mutamento interpretativo dell'Amministrazione finanziaria è quindi radicale rispetto alle precedenti pronunce di prassi (Circolare n. 3/E del 2008), anche se l'Agenzia si affretta a fissare alcuni principi non del tutto irrilevanti, laddove dichiara espressamente che il trust, ai fini impositivi, deve essere considerato una fattispecie a «formazione progressiva» che si realizza all'atto dell'attribuzione finale a favore del beneficiario²⁵. La conseguenza di tale perentoria affermazione è, naturalmente, quella che gli elementi necessari per la determinazione del tributo (base imponibile, aliquota, eventuali agevolazioni, etc.) devono essere valutati con riferimento alla data in cui viene perfezionato il trasferimento finale a favore dei beneficiari del trust.

Visto tutto quanto sopra, ora, chi scrive si aspetta un deciso cambio di atteggiamento da parte dell'Agenzia delle entrate circa la fattispecie illustra-

²⁵ T. TASSANI, *L'Agenzia delle Entrate di fronte al trust*, in *Trusts* (2022) 17.

ta, auspicando che – di fronte alle varie istanze di rimborso che, presumibilmente, verranno d'ora innanzi presentate dai contribuenti in ordine alle imposte indirette (imposta di donazione, ipotecaria e catastale) illegittimamente percepite dall'Amministrazione finanziaria in misura proporzionale in relazione ai vari atti di trasferimento a favore di un trustee – non vengano posti in essere, atteggiamenti pretestuosamente dilatori che andrebbero a violare oggettivamente tutti i principi di «buona fede» e di «legittimo affidamento» previsti dallo Statuto del contribuente.

Analogo atteggiamento si auspica, e qui si invoca, in ordine ai contenziosi in essere, circa i quali non vi può essere altra soluzione – salvo casi particolari – che la rinuncia alle liti da parte dell'Amministrazione finanziaria.

FRANCESCA STRADINI

*La fiscalità del passaggio generazionale delle
PMI: problematiche e prospettive*

ABSTRACT

- ✓ Quello del passaggio generazionale è uno degli argomenti approfonditi dalla Prof.ssa Roberta Rinaldi e ancora oggi attuali. Da sottolineare sono la asistematicità della normativa impositiva, la complessità degli strumenti che possono essere utilizzati a tal fine nonché l'attualità della questione sulla base della giurisprudenza e della prassi sul punto. Si tratta di un argomento cruciale per la vita dell'azienda che vede coinvolti interessi economici, familiari e in tal senso determinante risulta essere la variabile fiscale.
- ✓ *The corporate generational transition is one of the topics explored by Prof. Roberta Rinaldi still current today. The a- systematic nature of legislation, the complexity of the tools used for this purpose and the relevance of the issue are the aspects to be emphasized in this difficult and delicate moment of business family.*

PAROLE CHIAVE

asistematicità della normativa fiscale, attualità, business family.

KEY WORDS

asistematicity of tax law, actuality, business family.

FRANCESCA STRADINI

*LA FISCALITÀ DEL PASSAGGIO GENERAZIONALE DELLE PMI:
PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive alla *business family* e *ratio* del passaggio generazionale. – 2. Il passaggio generazionale dell'azienda: regimi impositivi tra neutralità e agevolazioni. – 3. Il passaggio generazionale attuato con la cessione delle partecipazioni: criticità e regimi impositivi. – 4. Il passaggio generazionale tra strumenti "atipici", abuso del diritto e considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive alla *business family* e *ratio* del passaggio generazionale

Questo del passaggio generazionale risulta essere uno degli argomenti particolarmente graditi ed approfonditi dalla Professoressa Roberta Rinaldi. Da subito e da sempre è evidente a chi l'ha conosciuta la Sua spiccata propensione per l'approfondimento in merito a argomenti estremamente attuali e "nuovi" di carattere trasversale e dunque oggetto di studio e ricerca interdisciplinari rispetto alle materie giuridiche ma anche economiche ed aziendalistiche. Una sensibilità particolare, dunque, per lo studio di argomenti di ricerca portanti che ancora oggi risultano estremamente attuali: così è stato, tra gli altri, appunto per il passaggio generazionale, per il commercio elettronico¹ e ancora ad esempio per la riscossione d'imposta².

Fatta questa dovuta premessa, prima di addentrarsi su quelli che sono gli aspetti, critici e da rilevare, del passaggio generazionale dal punto di visto del diritto tributario e dunque della tanto influente variabile fiscale per l'impresa, occorre individuare il perimetro applicativo di questo istituto. Ci si trova di fronte alla *business family* dunque al connubio famiglia-impresa. In questi termini il passaggio generazionale rappresenterebbe pro-

¹ R. RINALDI, (a cura di), *La fiscalità del commercio via internet: attualità e prospettive*, Torino 2001.

² R. RINALDI, *Profili ricostruttivi della liquidazione d'imposta*, Trieste 2000.

prio un momento della vita dell'impresa di famiglia, la fase, estremamente delicata tanto se avviene per atto tra vivi quanto *mortis causa*, nella quale risulta evidente la sovrapposizione e l'intreccio tra gli interessi economici coinvolti e quelli familiari. Il primo nodo da affrontare concerne proprio la definizione dell'istituto dell'impresa familiare e in merito quando se ne parla, sulla base della dottrina aziendalistica ed economica sviluppatasi sul punto³, si intende fotografare e rilevare una realtà produttiva caratterizzata da una serie di elementi determinanti: un elevato livello di concentrazione della proprietà in pochi soggetti, il controllo a prevalenza familiare e il *potential for generational transfer* vale a dire la volontà di trasferire l'azienda tra gli eredi all'interno della stessa famiglia. Pertanto le condizioni che consentono di individuare un tale tipo di impresa sono differenti: la proprietà del capitale di rischio racchiusa in pochi soggetti; la presenza dei membri della famiglia quali componenti degli organi di direzione e di governo della stessa impresa; ed infine l'intenzione di trasmettere il complesso aziendale alle generazioni future della stessa famiglia⁴.

Se questo è il quadro economico e aziendalistico con il quale confrontarsi e nel quale muoversi, va detto che gli aspetti fiscali che un tale momento della vita imprenditoriale può determinare vanno necessariamente affrontati considerando diversi elementi. Innanzitutto occorre sottolineare l'eterogeneità degli strumenti utilizzabili per perseguire tale fine, eterogeneità resa oggi ancora più complessa dall'utilizzo di altri istituti giuridici, in parte non normati ed in parte già di per sé problematici in quanto propri di altri sistemi giuridici, quali appunto il trust o il patto di famiglia. Quindi va constatata la asistematicità della stessa disciplina se, infatti, si considera la natura – commerciale e / o non commerciale – dei soggetti coinvolti, l'oggetto dell'operazione stessa – vale a dire l'azienda o le partecipazioni – la gratuità o meno dell'operazione ed infine la natura della successione nell'azienda – se *per mortis causa* o per atto tra vivi⁵.

³ G. FERRERO, *Impresa e Management*, Milano 1980; G. AIROLDI, G. BRUNETTI, V. CODA, *Economia aziendale*, Milano 1984; E. VIGANÒ, *Il valore dell'impresa nella successione familiare*, Padova 2005; ID., *La sensibilità al valore nell'impresa familiare*, Padova 2006; L. GUATRI, S. VICARI, *Sistemi di impresa e capitalismo a confronto. Creazione di valore in diversi contesti*, Milano 1994; M.F. CESARONI, M. CIAMBOTTI (a cura di), *La successione nelle imprese familiari. Profili aziendalistici, societari e fiscali*, Milano 2011.

⁴ E. VIGANÒ, *Il valore dell'impresa nella successione familiare*, cit.; ID., *La sensibilità al valore nell'impresa familiare*, cit.

⁵ Tra gli altri si vedano D. STEVANATO, *Il nuovo regime fiscale dei trasferimenti d'azien-*

Da non sottovalutare comunque, come si diceva nelle poche considerazioni in ricordo della Professoressa Rinaldi, l'attualità dello stesso argomento, affrontato anche di recente dalla giurisprudenza⁶ e dalla prassi amministrativa⁷, elementi questi che evidenziano ancora di più oggi la necessità di un maggiore interesse ed intervento da parte del legislatore sul tema soprattutto ed in particolare nell'ottica dell'abuso del diritto⁸.

da a titolo gratuito, in Riv. Dir. Trib. (1997) 370; BEGHIN, *Il trasferimento d'azienda "mortis causa" per atto gratuito tra vecchie e nuove disposizioni*, in Corr. Trib. (2002) 220; T. TASSANI, *Profili fiscali del passaggio generazionale d'impresa*, Studi 36-2011/T, in www.notariato.it

Nel caso di trasferimento mortis causa, di cui si tralascia la trattazione volutamente, si richiama in materia di Tuir l'art. 58 e l'esenzione di cui all'art. 3, comma IVter, del D. Lgs. n. 346/1990 mentre per la successione nelle partecipazioni i regimi impositivi sono nebulosi mancando riferimenti normativi specifici e optando la prassi per negare la presenza di una destinazione a finalità estranee.

⁶ Tra le altre si vedano Corte Costituzionale, sentenza 23/06/2020 n. 120; Cassazione, sentenza 19/12/2018 n. 32823; Cassazione, sez. V, sentenza 24/12/2020 n. 29506; Cassazione, sez. VI, sentenza 16/09/2021 n. 25131; Cassazione, sez. V, sentenza 17/03/2021 n. 7429; Cassazione, 10/03/2021 n. 6591; CT Caserta, sentenza 481/2009; CT Treviso, sentenza 47 48/2009; CTR Veneto, sentenza 22/11/2018 n. 1326; CTR Veneto sentenza 12/7/2018 n. 847; CTR Veneto sentenza 13/12/2019 n. 1325;

⁷ Tra le altre si vedano AE, risoluzione 14/06/2007 n. 341/E, "Istanza d'interpello – imposta sostitutiva sui mutui – art. 15 DPR 601/73, art. 5 comma 7, lett. b) d.l. 269/03 – applicabilità agevolazioni alla Cassa depositi e prestiti SpA"; AE, Direzione centrale Normativa e contenzioso, risoluzione 6/8/2007 n. 48/E, "Scissione di società consolidante e trattamento perdite. Istanza d'interpello ex art. 11, legge 27 luglio 2000, n. 212 alla Alfa SpA"; AE, Direzione centrale Normativa e contenzioso,, circolare 22/1/2008 n. 3/E, "Successioni, donazioni, atti a titolo gratuito e costituzione di vincoli di destinazione"; AE, Direzione centrale Normativa e contenzioso, risoluzione 6/10/2008 n. 374/E, "Interpello Applicazione dell'agevolazione di cui all'articolo 1, commi 242-249, legge 27/12/2006, n. 296 (c.d. bonus aggregazione) ad un'operazione di conferimento d'azienda"; AE, Direzione centrale Normativa e contenzioso, risoluzione 18/11/2008 n. 446/E, "Interpello ai sensi dell'art. 11 della legge 27 luglio 2000 n. 212 – operazioni societarie – trattamento tributario donazioni e conferimenti di partecipazioni azionarie (articolo 3, comma 4-ter D. Lgs. n. 346/1990 – art. 67 e 117 DPR n. 917/1986; AE, Direzione centrale Normativa e contenzioso, risoluzione 23/4/2009 n. 110/E, "Istanza di interpello – art. 11 legge 27/7/2000 n. 212 – Disciplina fiscale del trust ai fini delle imposte indirette – Agevolazioni fiscali ex art. 3, comma 4ter del D. Lgs. 346/1990"; AE, Dir. Centrale persone fisiche, Lavoratori autonomi e enti non commerciali, risposta del 25/08/2021 n. 552, "Acquisto partecipazioni propedeutico al conferimento in regime di realizzo controllato ex art. 177, co 2-bis, Tuir. Conferimento a favore di Newco neo costituite seguiti dal trasferimento a favore dei figli – Articoli 175 e 177 co 2 Tuir, art. 3 comma 4ter del TUS tutte in www.def.finanze.it

⁸ In tema di abuso del diritto, di cui all'art. 10 bis Legge 27/07/2000 n. 212, *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, in G.U. n. 177 del 31/07/2000, si vedano

2. Il passaggio generazionale dell'azienda: regimi impositivi tra neutralità e agevolazioni

Un'ipotesi di attuazione del passaggio generazionale è quella che vede coinvolta l'azienda, ex art. 2555 del Codice Civile. In merito a tale oggetto, è possibile individuare e trattare di due tipologie di operazioni, la donazione e il conferimento d'azienda, fattispecie ovviamente caratterizzate da elementi tipizzanti e dunque risvolti fiscali differenti⁹.

Quanto alla donazione dell'azienda, si tratta della forma tipica più utilizzata dall'imprenditore contribuente per realizzare il passaggio generazionale. La disciplina in materia di imposte dirette sul punto è da ricercarsi nell'art. 58 del Tuir che, al primo comma, sancisce la neutralità di tale fattispecie prevedendo non l'esenzione ma il rinvio della stessa imposizione. Si è di fronte dunque ad un'operazione caratterizzata dalla cosiddetta neutralità se si guarda alla posizione del contribuente donante. Tuttavia ciò che si vuole sottolineare è lo spostamento dell'imponibilità in capo al donatario. Questi, infatti, ricevuta l'azienda quale complesso di beni dovrà procedere ad una valutazione sulla base della contabilità del donante: ciò significa procedere prendendo necessariamente conto di quello che è il valore fiscalmente riconosciuto, un parametro storico dunque. Un valore che, nel caso di successiva vendita da parte dello stesso donatario, può ben determinare per lo stesso plusvalenze latenti¹⁰.

Occorre tuttavia distinguere il regime impositivo di tale operazione a seconda della stessa natura del donatario. Nel caso in cui questi non rivesta la qualifica di imprenditore, la tassazione reddituale chiamerebbe in gioco una particolare categoria di reddito: infatti l'eventuale plusvalenza entrerebbe nella categoria dei redditi diversi, ex art. 67 Tuir.

tra gli altri G. FALSITTA, *Abuso del diritto, elusione e simulazione: rapporti e distinzioni*, in Riv. Dir. Trib. (2010) 349; A. FEDELE, *Aspetti negoziali e forme di impresa tra opponibilità, simulazione e riqualificazione*, in Riv. Dir. Trib. (2010) 1101; V. MASTROIACOVO, *L'abuso del diritto o elusione in materia tributaria: prime note nella prospettiva della funzione notarile*, Studio n. 151-2015/T, in www.notariato.it; FRANSONI, *La multiforme efficacia nel tempo dell'art. 10bis dello Statuto*, in Corr. Trib. (2015) 4362; F. GALLO, *La nuova frontiera dell'abuso del diritto in materia fiscale*, in Rass. Trib. (2015) 1315.

⁹ Sul punto tra gli altri M. BASILAVECCHIA M.P. NASTRI MONTEFORTER, *I trasferimenti aziendali: questioni aperte*, Studio CNN n. 81/2009/T in www.notariato.it; V. MASTROIACOVO, *Non è soggetto ad imposizione il passaggio generazionale dell'azienda*, in Corr. Trib. (2008) 326; A. DI PIETRO (a cura di), *Atti societari ed imposizione indiretta: dalle Direttive comunitarie alla nuova riforma tributaria*, Padova 2005.

¹⁰ T. TASSANI, *Profili fiscali del passaggio generazionale d'impresa*, cit.

Qualora, per contro, si sia di fronte ad un donatario rientrante nella fattispecie di impresa, occorre distinguere due ipotesi: una relativa al donatario imprenditore individuale, l'altra all'ipotesi di società e/o ente commerciale. Nel caso di imprenditore individuale si avrebbe una sopravvenienza solo nell'ipotesi in cui la donazione non riguardasse la sfera personale. Infatti tale donazione determinerebbe un entrata straordinaria generante una sopravvenienza attiva da valutare a valore normale ex art. 9 Tuir¹¹. Per contro qualora la stessa operazione riguardasse la sfera personale, non emergerebbe alcuna sopravvenienza. Nel caso in cui, invece, il donatario fosse una società commerciale o un ente commerciale, dal momento che non sarebbe possibile intravedere una sfera personale e/o extra.-imprenditoriale, il problema non si porrebbe affatto poiché emergerebbe sempre e comunque una sopravvenienza attiva.

Nell'ambito delle imposte indirette il legislatore prevede un regime favorevole, quasi proprio a tutela della particolarità del momento aziendale. Infatti quanto all'iva non si ha l'applicazione di questa imposta ex art. 2 comma III, del DPR n. 633/1972, dal momento che l'operazione ha ad oggetto l'azienda e/o un ramo di essa. Mentre l'imposta sulle successioni e donazioni, così come le imposte ipocatastali in caso di presenza di immobili, vanno applicate, anche se è prevista l'agevolazione di cui all'art. 3, comma IV ter, del D. Lgs 346/1990 (Tusd) alla presenza di una serie di condizioni: oggetto della stessa donazione deve essere l'azienda o parte di essa; i beneficiari sono necessariamente da individuare nel coniuge e nei discendenti; il donatario deve proseguire l'attività per un periodo non inferiore a cinque anni; ed infine con l'atto di donazione si deve rendere anche la dichiarazione che attesti la volontà del donatario di continuare l'attività d'impresa per altri cinque anni almeno.

Quanto all'altra operazione, quella del conferimento d'azienda, nell'ambito delle imposte dirette si è di fronte ad un ulteriore sistema impositivo particolarmente favorevole per il soggetto passivo dal punto di vista fiscale. Infatti ex art. 176 Tuir è possibile intravedere un regime di neutralità dettato dalla continuità dei valori fiscali da un soggetto ad un altro, entrambi residenti, senza l'emersione di alcuna plusvalenza.

¹¹ Sulla base dell'art. 9 TUIR è possibile identificare il valore normale nel prezzo mediamente praticato per i beni e servizi della stessa specie o similari, in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione. Sulla questione si permette di rinviare a F. STRADINI, *Valore normale e regimi fiscali di circolazione dei beni. Profili sostanziali e procedurali*, Roma 2017.

Nelle imposte indirette, si applica anche per questa fattispecie l'esclusione dal perimetro applicativo dell'iva, ex art. 2, comma III, del DPR 633. Mentre per quale che concerne l'imposta di registro e le imposte ipo-catastali l'imposta viene determinata in misura fissa in quanto collegata all'atto e non agli effetti giuridici della stessa operazione.

3. Il passaggio generazionale attuato con la cessione delle partecipazioni: criticità e regimi impositivi

Più oneroso risulta essere, per contro, il regime impositivo qualora oggetto del passaggio generazionale sia la partecipazione nella società di famiglia.

In effetti se si guarda alla donazione delle partecipazioni il regime non risulta per nulla favorevole al contribuente, anche se la situazione è differente a seconda della presenza dell'imprenditorialità o meno nella persona del donante e/o del donatario. Nel senso che di fronte ad un donatario imprenditore e con una partecipazione detenuta nell'esercizio stesso dell'impresa, si verifica la fattispecie della destinazione a finalità estranea e dunque il regime impositivo va ricercato negli artt. 85 e 86 del Tuir. In altre parole da una tale operazione si realizzano ricavi, se la partecipazione è iscritta nell'attivo circolante, o plusvalenze, se tra le immobilizzazioni finanziarie, e soltanto nel caso in cui in capo al donante vi siano tutte le condizioni per l'applicazione della PEX si applica il regime più vantaggioso caratterizzato appunto dall'esenzione delle plusvalenze. Qualora per contro il donante non sia un imprenditore, trattandosi di un trasferimento a titolo gratuito se ne escluderebbe la tassazione.

Nell'ambito della fiscalità indiretta per contro si applica l'agevolazione di cui all'art. 3, comma IV ter, del D. Lgs. n. 346/1990 se si ha un rapporto di coniugio e/o discendenza ma con una serie di differenze a seconda che oggetto della donazione siano le partecipazioni in soggetti passivi IRES – nel qual caso l'esenzione è garantita solo in presenza del controllo della società – o in società di persone – ipotesi per la quale la tassazione è esclusa a prescindere dal tipo di partecipazione.

Per evitare un tale tipo di regime spesso si utilizza un'altra operazione: quella del conferimento d'azienda che garantisce comunque il mantenimento del controllo indiretto della società. In genere infatti, l'imprenditore individuale nel momento in cui decide di cessare la propria attività pensa di conferire l'azienda nella società – di persone o di capitali – costituita e/o gestita dai figli, mantenendo così almeno nel primo momento del passaggio sicuramente più critico una gestione ed influenza indiretta tramite la parte-

cipazione stessa. Dal momento che la stessa donazione risulterebbe troppo gravosa nel sistema legislativo attuale, nella pratica si cerca di evitarla con strumenti giuridici legittimi.

Un esempio in tal senso si ha in quelle pratiche che utilizzano il conferimento dell'azienda e la successiva donazione delle partecipazioni ricevute in cambio agli altri soci. Infatti in questo modo è possibile usufruire del regime di neutralità ex art. 176 Tuir per la prima operazione del conferimento d'azienda. La successiva donazione delle partecipazioni ai familiari non imprenditori non determina un reddito imponibile. Dal lato delle indirette si sconta il registro in misura fissa e si ha l'esenzione per la donazione delle partecipazioni.

Un'altra pratica è quella che vede donare l'azienda ai familiari soci con il successivo conferimento da parte di questi della stessa azienda in società. In questo caso si usufruisce del regime di neutralità di cui all'art. 58 Tuir e per le indirette l'operazione stessa risulta nel complesso esente.

Tuttavia l'utilizzo di questi strumenti pone dubbi in merito all'eventuale abuso del diritto che una tale operazione potrebbe determinare, come si accennerà a breve.

Senza contare poi che un'ulteriore situazione emergerebbe nel caso di successione *mortis causa*. In questo caso la successione esula dalla volontà del soggetto e comunque può avere ad oggetto l'azienda o le stesse partecipazioni. Nel primo caso si ha il regime di neutralità di cui all'art. 58 Tuir a prescindere dal fatto che l'erede continui o meno l'esercizio dell'impresa e l'esenzione per le imposta di successione e catastali, oltre che l'esclusione da iva. Se invece oggetto della successione *mortis causa* sono le partecipazioni si può intravedere una tendenza generale alla neutralità fiscale proprio perché si sottolinea la caratteristica tipica della fattispecie quale risulta essere la gratuità dell'operazione stessa.

4. Il passaggio generazionale tra strumenti "atipici", abuso del diritto e considerazioni conclusive

Molto interessante è l'interpretazione che viene data di queste operazioni nell'ottica dell'abuso del diritto, di cui all'art. 10 bis dello Statuto dei diritti del contribuente¹².

¹² Legge 27/07/2000 n. 212, *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, cit.

Secondo l'autorevole interpretazione della Corte di Cassazione «*le operazioni di passaggio generazionale non possono considerarsi abusive*»¹³. La questione controversa su cui il Supremo giudice si è espresso riguardava la cessione di quote, previa rivalutazione, da una società ad una neo costituita srl, partecipata dagli stessi cedenti, cessione avvenuta a titolo oneroso e dunque con pagamento di corrispettivo e successivo rimborso attraverso i dividendi distribuiti alla nuova srl da parte della partecipata. Il Giudice, in particolare, esclude dunque la presenza dell'abuso del diritto facendo leva proprio sulla finalità di questa e di operazioni simili: non la volontà del donante di arricchire gratuitamente uno o più soggetti quanto piuttosto quella di consentire, in un momento particolarmente difficile e ostico della vita aziendale, a beneficiari – familiari di utilizzare la stessa azienda. Quindi se si guarda agli effetti giuridici e alla causa concreta di questa come di altre operazioni è evidente come si possa escludere l'elusione ogniquale volta il mezzo sia coerente con la volontà dei soggetti¹⁴. Come ad esempio in caso di conferimento in azienda e successiva donazione delle partecipazioni o donazione dell'azienda ai familiari e successivo conferimento della stessa in società.

In questo senso è possibile intravedere come anche altri “nuovi” e differenti strumenti possano essere utilizzati in questa ottica del passaggio generazionale. Il riferimento, anche in queste ipotesi problematico e asistematico, è al patto di famiglia e al trust¹⁵.

Il patto di famiglia¹⁶, nella sostanza economica, risulta essere proprio un

¹³ Cassazione, sez. VI, sentenza 16/09/2021 n. 25131

¹⁴ Tra le altre si vedano Cassazione, sez. V, sentenza 21/01/2011 n. 1372; Cassazione, sez. V, sentenza 05/12/2014 n. 25758; Cassazione, sez. V, sentenza 14/11/2015 n. 439; Cassazione, ordinanza 6/11/2020 n. 24839; Cassazione, sez. V, sentenza 26/06/2016 n. 4604; nonché CTP Veneto, sentenza 22/11/2018 n. 1326; CTP Veneto, sentenza 12/07/2018 n. 847; CTP Veneto, sentenza 13/12/2019 n. 1325; CTP Padova, sentenza 20/02/2020 n. 58. Nella prassi tra le altre AE, Direzione Centrale Normativa, risoluzione 17/10/2016 n. 93/E, *Articolo 11, comma 1, lett. c), legge 27 luglio 2000 n. 212 – Assegnazione agevolata ai soci regime introdotto dall'articolo 1, commi 115 – 120, della legge di stabilità 2016*; AE, Direzione Centrale Persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, risposta 30/10/2019 n. 450, *Scambio di partecipazioni mediante conferimento art. 177, comma 2 del TUIR seguito dalla stipula di un patto di famiglia art. 3, comma 4ter del TUS Articolo 11, comma 1, lett.a), legge 27 luglio 2000 n. 212*, in www.agenziaentrate.gov.it

¹⁵ Tra gli altri P. PURI, *Prime riflessioni sul trattamento fiscale del patto di famiglia*, in *Dir. Prat. Trib.* (2008) 565.

¹⁶ Di cui all'art. 768 bis C.C.

È patto di famiglia il contratto con cui, compatibilmente con le disposizioni in materia di impresa familiare e nel rispetto delle differenti tipologie societarie, l'imprenditore trasfe-

istituto individuabile dal punto di vista civilistico nell'ottica di questa tipica funzione, consentire il passaggio generazionale di imprese e/o di partecipazioni. Tuttavia dal punto di vista impositivo non è ancora prevista una normativa *ad hoc*. Sul punto è intervenuta anche la giurisprudenza estendendo l'applicazione dell'esenzione di cui all'art. 3, comma 4-ter, del TUSD ai fini delle imposte sulle successioni e donazioni tanto per le liquidazioni ai legittimari virtuali quanto ai non assegnatari¹⁷. Ciò viene affermato proprio nell'ottica della continuità aziendale, quale valore giustificativo di tutta l'operazione.

Quanto al trust, data la sua *ratio*, questo strumento ben potrebbe essere utilizzato per la segregazione del patrimonio del disponente, in questo caso costituito da aziende e/o partecipazioni, garantendo la continuità della stessa *ratio* d'impresa attraverso l'attività di gestione del *trustee*. Dal punto di vista impositivo, nell'ambito della fiscalità diretta il trust è annoverato da legislatore tra i soggetti passivi IRES. In relazione alle indirette si ha l'imposizione sull'atto di costituzione e qualora, come spesso accade, con esso non si effettui subito la dotazione patrimoniale ma ciò avvenga con una segregazione successiva, la tassazione è spostata in questo secondo momento.

Come si evince dall'analisi in questione la questione del passaggio generazionale risulta estremamente attuale ma anche problematica. Una tale problematicità risulta essere strettamente correlata a due fattori principalmente: sono evidenti infatti, come si è analizzato, la molteplicità e la diversità degli strumenti che possono essere utilizzati in questo senso; inoltre va rimarcata l'assenza di principi comuni e la asistematicità della disciplina a seconda dello strumento coinvolto e della natura del soggetto che vi partecipa. Da questo punto di vista sembra necessario, dunque, un intervento più sistematico sulla questione che consenta di fugare ogni possibile dubbio su elementi di abuso del diritto, sottolineando la sostanza economica del trasferimento e il particolare e difficile momento della vita aziendale nell'ottica del principio fondante a livello impositivo della continuità aziendale, principio che deve risultare trainante soprattutto nella prospettiva impositiva¹⁸.

risce, in tutto o in parte, l'azienda, e il titolare di partecipazioni societarie trasferisce, in tutto o in parte, le proprie quote, ad uno o più discendenti.

¹⁷ Cassazione, sez. V, sentenza 24/12/2020 n. 29506.

¹⁸ Sul punto tra le altre in questo senso CTR Veneto, sentenza 22/11/2018 n. 1326; CTR Veneto, sentenza 12/7/2018 n. 847; CTR Veneto, sentenza 13/12/2019 n. 1325

PAOLO PASCUCCI

L'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia

ABSTRACT

- ✓ L'intervento analizza sinteticamente i possibili scenari dell'organizzazione del lavoro dopo l'emergenza pandemica concentrando in particolare l'attenzione sulla diffusione del lavoro agile, sulle sue opportunità e sui suoi rischi, e sottolineando l'importanza di un ruolo in materia della contrattazione collettiva e di una rinnovata attenzione alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.
- ✓ The essay synthetically analyzes the possible scenarios of work organization after the pandemic emergency, focusing in particular on the diffusion of smart working, its opportunities and its risks, and underlining the importance of a role of collective bargaining and of a renewed attention to the protection of health and safety at work.

PAROLE CHIAVE

Pandemia, lavoro agile, organizzazione

KEY WORDS

Pandemic, smart working, organization

PAOLO PASCUCCI

*L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO DELLE PICCOLE E MEDIE
IMPRESE DOPO LA PANDEMIA*

SOMMARIO: 1. Ricordando Roberta. – 2. La pandemia. – 3. Lavoro agile emergenziale e vero lavoro agile. – 4. Le opportunità del lavoro agile e il Protocollo del 7 dicembre 2021. – 5. Il ruolo della contrattazione collettiva. – 6. La tutela della salute e sicurezza sul lavoro dinnanzi ai nuovi scenari organizzativi.

1. Ricordando Roberta

Prima di svolgere alcune brevissime considerazioni sul tema che mi è stato affidato, desidero ringraziare chi ha promosso ed organizzato questa iniziativa in ricordo di Roberta, in particolare l'amico Thomas Tassani.

Ho conosciuto Roberta durante la sua lunga esperienza urbinata.

Allora, a differenza di quanto accade oggi nel nostro Ateneo fatte salve rare eccezioni, i giuristi non stavano tutti insieme in un unico Dipartimento.

Allora – era il tempo delle Facoltà – i giuristi erano sparsi qua e là: chi a Giurisprudenza, ed erano i più; chi a Scienze Politiche; chi ad Economia. Il che non impediva che in certi casi si stesse contemporaneamente in una e in un'altra Facoltà, come ad esempio a me è capitato per tanti anni tra Giurisprudenza e Scienze Politiche.

Sta di fatto che, per lo più, i giuristi di Economia e di Scienze Politiche frequentavano maggiormente economisti e scienziati politici e sociali più che gli altri giuristi.

E quando, specialmente per esigenze di studio e ricerca, i giuristi di Economia e di Scienze Politiche venivano da noi a Giurisprudenza, dove c'era e c'è tuttora la biblioteca giuridica, noi che lì invece eravamo di casa li accoglievamo un po' come facevamo con i colleghi di altre università che capitavano ad Urbino, con quella particolare attenzione e disponibilità che si riservano agli ospiti.

Ciò capitava in particolare con i giuristi di Economia, perché soprattutto con quelli di Scienze Politiche di più antica data era invalsa una maggiore

consuetudine essendo stati tutti insieme a Giurisprudenza prima che nascesse l'autonoma Facoltà di Scienze Politiche.

E così ricordo ancora molto nitidamente la prima volta in cui incontrai Roberta, nell'atrio di Giurisprudenza, quando eravamo ancora più o meno sconosciuti l'uno all'altra. Ci salutammo presentandoci, con la timidezza di chi sa appena chi è l'altro, ma ben presto la cordialità soppiantò la timidezza e non ci volle molto perché nascesse tra noi un rapporto di stima e di simpatia che, al di là delle appartenenze di Facoltà e di materia, era cementata dai comuni valori in cui ci riconoscevamo ed in cui ci siamo ritrovati tutte le volte – e purtroppo non sono state molte – in cui ci è capitato di confrontarci ed operare insieme.

Appresi con molta tristezza la notizia della sua malattia cercando di tenermi aggiornato sugli sviluppi fino a quel giugno di dieci anni fa.

Un anno dopo, in applicazione della legge n. 240/2020, nasceva il nuovo Dipartimento di Giurisprudenza di Urbino che fui chiamato a dirigere ed al quale afferirono pressoché tutti i giuristi dell'Ateneo. Roberta era tornata a Bologna già da qualche anno, ma confesso che, ove mai fosse stato possibile, mi avrebbe fatto molto piacere poter condividere quella nuova esperienza dipartimentale anche con lei.

2. La pandemia

Venendo al tema di questo intervento, non è facile individuare quale potrà essere l'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia.

Innanzitutto – come è evidente – perché la pandemia non si è ancora esaurita e non è dato sapere se e quando allenterà effettivamente la sua morsa, come d'altronde ha formalmente certificato la più che scontata proroga dello stato di emergenza.

In secondo luogo perché se, per un verso, l'esperienza della pandemia ci ha dimostrato che l'innovazione tecnologica è in grado di modificare il modo di intendere molti dei nostri rapporti interpersonali – e tra questi, ovviamente, anche a quelli di lavoro – tuttavia non siamo ancora in grado di percepire appieno sia le reali conseguenze di queste modificazioni, né quali ulteriori sviluppi potrebbero avere. Il riferimento all'impatto del lavoro agile è evidente, ma su questo tornerò.

In terzo luogo, perché, per come sono state concepite, le ingenti risorse europee messe in campo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, specialmente per quanto attiene alla prospettiva della sostenibilità ambientale,

richiedono un vero e proprio cambio di passo, prima di tutto culturale e assiologico, nel modo di concepire e fare impresa che rappresenta una sfida severa per un tessuto produttivo in cui le ridotte dimensioni delle aziende si accompagnano spesso a modelli organizzativi obsoleti.

3. Lavoro agile emergenziale e vero lavoro agile

In ogni caso, non c'è dubbio che il tema della digitalizzazione e più in particolare del lavoro digitale sia destinato a far la parte del leone nel prossimo futuro.

In effetti, seppure in modo coercitivo ed essenzialmente per scopi precauzionali, la pandemia nei fatti pare aver finalmente sdoganato il lavoro da remoto apparentemente sgretolando gran parte dei tabù che ne hanno finora ostacolato lo sviluppo nel nostro paese.

Eppure, prima di esultare e di dare ormai per scontata questa straordinaria rivoluzione, forse qualche *caveat* potrebbe essere opportuno.

Non a caso io ho usato l'espressione "lavoro da remoto" perché quello che abbiamo sperimentato durante la pandemia, sebbene sia stato denominato anche negli atti normativi come "lavoro agile", con quest'ultimo ha avuto ben poco in comune.

Innanzitutto perché, al contrario del lavoro agile vero e proprio, che nel nostro ordinamento è stato introdotto e disciplinato dalla legge n. 81 del 2017, nel modello di lavoro remoto emergenziale mancava essenzialmente la volontarietà, essendosi trattato piuttosto di una misura essenzialmente precauzionale finalizzata a contemperare soprattutto l'esigenza di tutelare il diritto alla salute, il funzionamento e la produttività delle pubbliche amministrazioni e delle aziende e il diritto al lavoro e alla retribuzione.

Non a caso il c.d. lavoro agile emergenziale è stato introdotto senza il patto individuale di lavoro agile che, nella normalità, costituisce invece lo strumento contrattuale assolutamente necessario per attivarlo e disciplinarlo, in quanto è con il patto individuale che si declina lo stesso assetto dei poteri del datore di lavoro nei confronti del lavoratore agile.

In secondo luogo perché, a differenza del vero e proprio lavoro agile che può essere effettuato pressoché ovunque o, comunque, in una gamma quanto mai variegata di luoghi, quello emergenziale si è svolto esclusivamente nel domicilio del lavoratore, come una sorta di telelavoro segregato.

In terzo luogo perché lo *smart working* cui si ispira il vero e proprio lavoro agile è una filosofia innovativa dell'organizzazione del lavoro che restituisce al lavoratore discrezionalità e flessibilità riguardo ai luoghi, ai

tempi e agli strumenti di lavoro, responsabilizzandolo al contempo rispetto al conseguimento di risultati, a cui dovrebbe essere parametrata anche la retribuzione.

Nulla di tutto ciò è invece emerso nel lavoro digitale dell'emergenza, ancorato non solo ad un unico luogo, non necessariamente idoneo ad ospitare lavoro, ma oltretutto spesso condiviso a forza con altre esigenze, come quelle della didattica a distanza o del lavoro agile del coniuge, ma anche tarato sull'orario standard di servizio e perciò stesso privo di quella flessibilità organizzativa che caratterizza il vero lavoro agile.

Cosicché se è indubbiamente vero che il lavoro agile emergenziale ha consentito di salvaguardare l'incolumità e il reddito di tante persone, si potrebbe tuttavia dubitare che da esso sia già scaturita una nuova cultura dell'organizzazione del lavoro.

Non foss'altro, non si dovrebbe trascurare che nella vera e propria dimensione dello *smart working* a modificarsi non è solamente il modo in cui il lavoratore esegue la propria prestazione, ma anche il modo in cui il datore di lavoro e più in generale il *management* concepiscono il proprio ruolo, la cui dimensione, anche in considerazione delle caratteristiche qualitative possedute dal lavoratore agile, tende ad essere meno gerarchica e verticistica e più orientata in senso orizzontale verso modelli basati sulla condivisione.

Che tutto ciò risulti immediatamente disponibile nelle nostre piccole e medie imprese è questione revocabile in dubbio, non dovendosi escludere che, specialmente nelle strutture meno pronte al cambiamento, possano invece emergere i rischi di una riaffermazione di vecchi schemi gerarchici e di un'involuzione non trascurabile nell'adozione di procedure snelle e dinamiche. Insomma pericolose regressioni verso le metodologie tipiche delle organizzazioni gerarchiche tradizionali.

Sempre con riferimento alle prospettive degli sviluppi del lavoro agile, non si debbono poi trascurare i potenziali effetti di quello che viene definito *the second digital divide*, il secondo divario digitale, il quale, a differenza del primo – il divario tra chi ha e chi non ha accesso a internet – rivela il divario tra chi ha più o meno competenze ICT. Un divario di potere e di *status*, con ricadute rilevanti sugli assetti sociali.

4. Le opportunità del lavoro agile e il Protocollo del 7 dicembre 2021

I dubbi che si possono legittimamente nutrire su come potrà avvenire la trasformazione digitale del lavoro non debbono tuttavia impedire di considerare le opportunità che essa può offrire.

Basti pensare alla crescente attenzione per le esigenze di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, di impiego di risorse rispettose della sostenibilità ambientale e del benessere collettivo, attraverso la riduzione degli spostamenti casa-lavoro e, conseguentemente, dell'utilizzo dei mezzi pubblici e di quelli personali, anche per ridurre le emissioni di agenti inquinanti e migliorare, nel contempo, la vivibilità dei centri urbani.

Particolarmente opportuno si rivela a tale proposito la lettura di qualche stralcio del "Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile" sottoscritto lo scorso 7 dicembre 2021 dal Ministro del lavoro e da tutte le Parti sociali, il quale delinea il quadro di riferimento per la definizione dello svolgimento del lavoro in modalità agile esprimendo pertanto linee di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale, aziendale e/o territoriale nel rispetto della disciplina della legge n. 81 del 2017 e degli accordi collettivi in essere, affidando alla contrattazione collettiva quanto necessario all'attuazione nei diversi e specifici contesti produttivi.

Oltre a ribadire la volontarietà del lavoro agile, che non costituisce un contratto di lavoro, bensì solo una modalità organizzativa con cui rendere una prestazione di lavoro subordinato, il Protocollo sottolinea la centralità dell'accordo individuale mediante il quale, nel rispetto della legge e della contrattazione collettiva, si regolano i vari aspetti del rapporto, vale a dire:

- la durata dell'accordo, a termine o a tempo indeterminato;
- l'alternanza tra i periodi di lavoro all'interno e all'esterno dei locali aziendali;
- i luoghi eventualmente esclusi per lo svolgimento della prestazione lavorativa esterna ai locali aziendali;
- gli aspetti relativi all'esecuzione della prestazione lavorativa svolta al di fuori dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro e alle condotte che possono dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari nel rispetto della disciplina prevista nei contratti collettivi;
- gli strumenti di lavoro;
- i tempi di riposo del lavoratore e le misure tecniche e/o organizzative necessarie ad assicurare la disconnessione;
- le forme e le modalità di controllo della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, nel rispetto dell'art. 4 Stat. lav. e della normativa sulla protezione dei dati personali;
- l'attività formativa eventualmente necessaria per lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile;
- le forme e le modalità di esercizio dei diritti sindacali.

Tra i principi fondamentali esplicitati dal Protocollo, di particolare interesse è quello secondo cui la giornata lavorativa svolta in modalità agile si caratterizza per l'assenza di un preciso orario di lavoro e per l'autonomia nello svolgimento della prestazione nell'ambito degli obiettivi prefissati, nonché nel rispetto dell'organizzazione delle attività assegnate dal responsabile a garanzia dell'operatività dell'azienda e dell'interconnessione tra le varie funzioni aziendali.

E così la prestazione di lavoro in modalità agile può essere articolata in fasce orarie, individuando, in ogni caso, in attuazione di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti, la fascia di disconnessione nella quale il lavoratore non eroga la prestazione lavorativa, dovendosi adottare specifiche misure tecniche e/o organizzative per garantire la fascia di disconnessione.

Quanto al luogo del lavoro agile, il lavoratore è libero di individuarlo purché esso sia tale da consentire la regolare esecuzione della prestazione, in condizioni di sicurezza e riservatezza, anche con specifico riferimento al trattamento dei dati e delle informazioni aziendali nonché alle esigenze di connessione con i sistemi aziendali. E, a tale proposito, la contrattazione collettiva può individuare i luoghi non idonei allo svolgimento del lavoro in modalità agile per motivi di sicurezza personale o protezione, segretezza e riservatezza dei dati.

Ovviamente, trattandosi di un rapporto di lavoro subordinato, spetta di norma al datore di lavoro fornire la strumentazione tecnologica e informatica necessaria allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, al fine di assicurare al lavoratore la disponibilità di strumenti idonei all'esecuzione della prestazione lavorativa e sicuri per l'accesso ai sistemi aziendali.

Altrettanto ovvio è che lo svolgimento della prestazione in modalità agile non deve incidere sugli elementi contrattuali quali le mansioni, l'inquadramento professionale e la retribuzione del lavoratore.

Dunque il lavoratore agile ha diritto, rispetto ai lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dei locali aziendali (i c.d. lavoratori "comparabili" per adottare una terminologia euro-unitaria), allo stesso trattamento economico e normativo complessivamente applicato, anche con riferimento ai premi di risultato riconosciuti dalla contrattazione collettiva di secondo livello, e alle stesse opportunità rispetto ai percorsi di carriera, di iniziative formative e di ogni altra opportunità di specializzazione e progressione della propria professionalità, nonché alle stesse forme di

welfare aziendale e di *benefit* previste dalla contrattazione collettiva e dal sistema della bilateralità.

Un altro aspetto tutt'altro che trascurabile è che, fatte salve la volontarietà e l'alternanza tra lavoro all'interno e all'esterno dei locali aziendali, le Parti sociali promuovono lo svolgimento del lavoro in modalità agile, garantendo la parità tra i generi, anche nella logica di favorire l'effettiva condivisione delle responsabilità genitoriali e accrescere in termini più generali la conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro.

Di grande importanza è la previsione della garanzia di pari opportunità a tutti i fruitori del lavoro agile nell'utilizzo degli strumenti di lavoro e nell'arricchimento del proprio bagaglio professionale, in relazione a cui emerge la rilevanza di specifici percorsi formativi che potranno interessare anche i responsabili aziendali, al fine di acquisire migliori competenze per la gestione dei gruppi di lavoro in modalità agile.

Così come va favorita la formazione continua dei lavoratori agili, potendo la formazione costituire anche un momento di interazione e di scambio in presenza, anche per prevenire situazioni di isolamento.

Per quanto infine attiene alla tutela della salute e sicurezza del lavoratore agile, la prestazione agile deve essere svolta esclusivamente in ambienti idonei e si ribadisce l'importanza della consegna da parte del datore di lavoro al lavoratore agile dell'informativa scritta sui rischi generali e sui rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, restando fermo l'obbligo per i lavoratori di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione di lavoro agile.

5. Il ruolo della contrattazione collettiva

Come si vede, pur essendo stato il Protocollo sollecitato dall'onda lunga delle esperienze maturate durante l'emergenza, le linee su cui esso si sviluppa sono ben diverse da quanto si è visto sinora con il lavoro agile emergenziale, cosicché ben può dirsi che se la pandemia ha offerto l'occasione per avviare la riflessione sul tema, il suo svolgimento dovrà andare ben al di là di quanto fatto sin qui.

E se, per un verso, ci si può chiedere se la cultura delle nostre piccole e medie imprese sia già sufficientemente matura per avviare queste innovazioni organizzative – che, ovviamente, riguarderanno solamente le attività che siano “lavorabili” in modalità agile – per un altro verso tuttavia non si può non rilevare come i frequenti rinvii del Protocollo alla contrattazione

collettiva anche aziendale per individuare le migliori modalità di gestione del lavoro agile possano rischiare di risultare sterili o vane nelle tante piccole imprese nelle quali la contrattazione collettiva di secondo livello latita soprattutto per l'assenza di rappresentanze sindacali in azienda. Con le inevitabili ripercussioni negative in termini di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.

Questo è un tema delicatissimo sul quale si gioca la scommessa di modernizzazione del nostro sistema produttivo, giacché la rappresentanza sindacale costituisce un imprescindibile strumento per la crescita condivisa quantitativa e qualitativa del mondo delle imprese di minori dimensioni.

Le esperienze finora realizzate sullo *smart working* indicano l'importanza a monte della contrattazione collettiva di secondo livello, la quale ovviamente può offrire un valido supporto anche alla definizione degli accordi individuali di lavoro agile.

Di qui allora la necessità di valorizzare anche la contrattazione collettiva a livello territoriale o di comparto

6. La tutela della salute e sicurezza sul lavoro dinnanzi ai nuovi scenari organizzativi

Proprio il riferimento alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro mi induce a concludere questo intervento con una breve considerazione su di un aspetto che da sempre mi sta a cuore e che trae anch'esso spunto dalla pandemia.

Com'era facilmente prevedibile, l'emergenza pandemica ha riportato al centro del dibattito politico e scientifico il tema della tutela della salute e della sicurezza di chi lavora: un tema che, nonostante la sua attualità perdurante da fin troppo tempo, ha registrato in passato altalenanti indici di interesse, per lo più coincidenti con vicende drammatiche.

E si tratta di un tema che peraltro si è riaffacciato di recente anche a prescindere dalla pandemia, ma anzi proprio in esito alla tendenziale uscita dalla emergenza sol che si pensi alle tante morti sul lavoro verificatesi in questa delicata fase di c.d. "ripresa" o "ripartenza". Un fenomeno al quale il Governo ha recentemente risposto con l'emanazione di alcune disposizioni contenute nel d.l. n. 146/2021 tese ad incrementare le attività di vigilanza e ad inasprire l'apparato sanzionatorio nei casi di violazioni della normativa prevenzionistica.

Senonché, al di là dell'imprescindibile apporto della vigilanza e delle sanzioni, il vero punto critico della questione resta l'individuazione di un

adeguato sistema di prevenzione dai rischi che sia realmente capace di eliminarli e contrastarli incidendo direttamente sull'organizzazione del lavoro e più complessivamente sull'assetto dell'organizzazione dell'impresa, sulla sua trasparenza, sulle sue relazioni di potere, sui flussi delle comunicazioni.

Un'adeguata riflessione su questo tema purtroppo sempre così attuale non può oggi ignorare anche l'elemento di cui in fondo ho parlato finora, vale a dire la crescente evanescenza, in esito all'impatto delle nuove tecnologie informatiche, del tradizionale luogo di lavoro, che, a ben guardare, rischia di rendere più opaca la fondamentale equazione tra organizzazione e luogo di lavoro. Dove l'organizzazione oggi richiede di essere intesa non più solo come entità fisica corrispondente appunto ad un luogo, ma in una dimensione/accezione non necessariamente reificata, vale a dire come l'insieme delle regole mediante le quali si realizza il progetto produttivo del datore di lavoro.

Di qui l'esigenza di pensare a regole di sicurezza capaci di "seguire" il lavoratore e non più tarate solo su di un luogo fisico determinato. Per dirla sinteticamente, la "sicurezza dei lavoratori" più che la "sicurezza nei luoghi di lavoro".

In realtà, se nel lavoro del prossimo futuro tenderanno almeno in parte a ridimensionarsi le due fondamentali categorie – lo spazio ed il tempo – su cui è stato costruito lo stesso concetto di rapporto di lavoro, non per questo verranno meno le ragioni della tutela del lavoro, le quali dovranno certamente aggiornarsi, ma pur sempre nello spirito del principio lavoristico cui è ispirata la nostra Costituzione.

La pubblicazione degli articoli proposti a Studi Urbinati
è subordinata alla valutazione positiva di due *referees* che esaminano gli articoli
secondo il procedimento di *peer review* e con il sistema del *double blind*.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

ISSN 1825-1676
(Online) ISSN 2464-9325