

**CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA  
REPUBBLICA  
COMMISSIONI RIUNITE  
VI (FINANZE) – VI (FINANZE E TESORO)**

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma  
dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del  
sistema tributario**

**Audizione del Prof. Avv. Maurizio Leo**

**Roma, 2 febbraio 2021**

*Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,*

innanzitutto, consentitemi di esprimere il più vivo ringraziamento a questa Commissione per l'opportunità che oggi mi si offre di formulare osservazioni in relazione ad aspetti di così ampio respiro e di centrale importanza per il futuro delle politiche fiscali del nostro Paese.

I tempi per una complessiva riforma del nostro sistema fiscale sono ormai maturi: costituisce percezione diffusa, da più parti, infatti, quella di un sistema fiscale eccessivamente complesso e sproporzionato, bisognoso di un radicale intervento di sistemazione/semplificazione.

Negli scorsi mesi sono stato onorato di far parte della Commissione di esperti promossa dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, coordinata dal Prof. Carlo Cottarelli, che ha elaborato un Rapporto di proposte per una riforma dell'Imposta sul Reddito delle Persone fisiche.

A tal fine, poi, è sicuramente apprezzabile l'intenzione legislativa di iniziare un percorso di riforma condivisa, anche attraverso la previsione, nell'ultima Manovra (Legge n. 178 del 2020), di un apposito fondo per la riforma fiscale.

Ad oggi, però, purtroppo, gli stanziamenti effettuati non appaiono sufficienti, posto che le risorse a disposizione di quel fondo ammontano a 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e 7 miliardi a regime dall'anno 2023, di cui però 5,5 miliardi di euro l'anno risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell'assegno unico per i figli a carico.

Pensare di riformare il sistema tributario, soprattutto alleggerendo la pressione sui lavoratori e sulle imprese, avendo a disposizione 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall'anno 2023, rappresenta un obiettivo assai arduo da raggiungere. La riforma ha necessità dei giusti e più cospicui stanziamenti, che servano a ridurre la pressione fiscale, a intervenire in una logica di potenziamento sulle strutture dell'Amministrazione finanziaria, a creare un sistema (finalmente informatizzato) più efficiente per verifiche e controlli.

Ciò premesso, ritengo che le priorità da perseguire, come cercherò di evidenziare nel prosieguo del mio intervento, siano quelle di seguito illustrate.

#### **A) RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO**

**IRPEF** - un sistema fiscale, come il nostro, che, a parità di reddito, distingue tra le persone e la loro fonte di reddito (lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti, pensionati, titolari di patrimoni) è semplicemente ingiusto, perché è contrario al buon senso, prima ancora che ai precetti costituzionali di eguaglianza e capacità contributiva. Salvaguardare l'equità orizzontale

del prelievo deve, pertanto, essere una priorità della prossima riforma fiscale. La riduzione del numero delle aliquote dell'IRPEF e una cospicua revisione del sistema delle *tax expenditures* rispondono, poi, anche ad una logica di semplificazione del sistema di prelievo che potrebbe essere completato dall'introduzione di un'aliquota *flat* sui redditi incrementali (per tutti i contribuenti) allo scopo di stimolare una maggior emersione di materia imponibile.

**B) RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO PER I SOGGETTI ESERCENTI ATTIVITA' D'IMPRESA** – le medesime esigenze di semplificazione dovranno condurre, in tempi brevi, ad una riscrittura di molti istituti tipici del reddito d'impresa e, in particolare, all'eliminazione di alcune disposizioni limitative difficilmente giustificabili in generale e, ancor di più, nel contesto post-*coronavirus*. Si pensi alla limitazione all'80 per cento all'utilizzo delle perdite pregresse o ai limiti in materia di deduzione degli interessi passivi.

**C) RAZIONALIZZAZIONE ISTITUZIONALE E CONTESTUALE RIEQUILIBRIO DEI RAPPORTI FISCO-CONTRIBUENTE** – infine, è opportuno procedere ad una razionalizzazione istituzionale nell'ottica di un riequilibrio dei rapporti tra Fisco e contribuente. In primo luogo, si rende necessaria una riforma della giustizia tributaria con l'introduzione di sezioni specializzate. Vanno poi riscritte alcune disposizioni che creano un eccessivo sbilanciamento a favore dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito del procedimento tributario, quali l'immediata esecutività degli accertamenti o la competenza dell'Agenzia delle Entrate sulle istanze di reclamo-mediazione presentate dai contribuenti. Il tutto, infine, dovrebbe condurre a una complessiva semplificazione della fisionomia normativa dell'attuale sistema, riscrivendo testi di portata generale e sistematica, con l'obiettivo di pervenire a un unico codice tributario (recante le previsioni sostanziali, quelle di tipo sanzionatorio, nonché procedurale – accertamento, riscossione e contenzioso tributario).

\*

## **1. RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO IRPEF**

Come è noto, l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), introdotta con la riforma tributaria del 1973, costituisce la voce di entrata più rilevante del bilancio dello Stato.

Come evidenziato nell'Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nell'anno 2019, su 516,6 miliardi di euro di entrate fiscali per imposte dirette, indirette e in conto capitale, le entrate IRPEF sono state 176,8 miliardi di euro che, sommate agli 11,9 miliardi di euro di addizionale regionale e ai 4,7 miliardi di euro di addizionale comunale,

portano a un totale di 193,4 miliardi, ossia il 37,4% delle entrate fiscali totali, ben superiore ai 111,5 miliardi del gettito IVA.

L'esame dell'attuale curva della progressività, disegnata sulla base di cinque aliquote nominali, dal 23% al 43%, applicabili ciascuna a un corrispondente scaglione di reddito imponibile, non può prescindere dalla constatazione che, per oltre il 96% dei contribuenti, ossia tutti quelli che sono titolari di reddito di lavoro dipendente, pensione o lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale, sia individuale che svolto in forma associata, alla determinazione dell'aliquota effettiva in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile complessivo, da zero a 55.000 euro, concorrono anche le detrazioni di imposta, decrescenti all'aumentare del reddito, a favore dei titolari di redditi da lavoro dipendente, oppure da pensione, oppure da lavoro autonomo.

Il risultato di questa impostazione è che, per il 96% degli oltre 41 milioni di contribuenti IRPEF, la progressività del prelievo va dallo zero al 43% (non dal 23% al 43%), con una curva che è unica per tutti i contribuenti con redditi superiori a 55.000 euro e che è, invece, differenziata in quattro curve distinte per i contribuenti con redditi fino a 55.000 euro.

In particolare:

- per i contribuenti titolari di redditi da lavoro autonomo, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 4.664 euro;
- per i contribuenti titolari di redditi da pensione, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.128 euro;
- per i redditi da lavoro subordinato e parasubordinato, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.145 euro, ma, se si tiene conto anche del c.d. "bonus 100 euro", la soglia di reddito a partire dalla quale scatta il prelievo IRPEF effettivo si alza sino a 12.506 euro, mentre resta a 8.145 euro quella per l'applicazione delle addizionali all'IRPEF.

Questa impostazione della curva della progressività, unita alle deduzioni per oneri dalla base imponibile e alle detrazioni per oneri dall'imposta, produce un risultato, in termini di distribuzione del prelievo IRPEF tra i contribuenti persone fisiche titolari di redditi imponibili, tale per cui su 41.211.336 contribuenti sono ben 13.197.507 (pari al 32,02% dei contribuenti totali) quelli che subiscono un prelievo IRPEF pari a zero.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, è poi essenziale sottolineare che i redditi da lavoro, oltre a valere il 66% dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100% della base imponibile che risulta gravata dal prelievo contributivo.

### **1.1. Una riforma dell'attuale curva della progressività**

Come emerge anche nel Rapporto sulla Riforma dell'IRPEF della Commissione di esperti promossa dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, della quale, come già detto, ho fatto parte, l'attuale forma della curva dell'aliquota media (che emerge dagli attuali 5 scaglioni e aliquote marginali) presenta due fondamentali **criticità**:

- i. fino a circa 28.000 euro esistono marcate differenze tra contribuenti con reddito dello stesso importo, ma di tipologia differente (lavoro dipendente, autonomo, da pensione), dovute a detrazioni decrescenti differenziate e al bonus 100 euro;
- ii. col superamento dei 28.000 euro, l'aliquota media cresce molto rapidamente a causa del salto di ben 11 punti percentuali dell'aliquota marginale tra il secondo e il terzo scaglione di reddito e della progressiva decrescita delle detrazioni per redditi da lavoro e pensione.

Un **primo intervento** al fine del superamento di tali criticità, di facile ed immediata applicazione potrebbe consistere, volendo rimanere nell'attuale schema di progressività, nell'eliminazione dell'aliquota del 38 per cento (oggi prevista per i redditi tra i 28.000 e i 55.000), estendendo (a tali redditi) l'attuale misura del 27 per cento e, dall'altro lato, accorpendo le ultime due aliquote d'imposta (41 e 43 per cento) in una misura intermedia, con un evidente effetto di riduzione del prelievo sui redditi di fascia media.

L'alleggerimento della pressione fiscale sull'attuale terzo scaglione eliminerebbe il forte disincentivo ad accrescere il proprio reddito sopra i 28.000 euro che esiste attualmente per il salto dell'aliquota marginale. I rimanenti salti nelle aliquote marginali sarebbero più modesti e probabilmente non costituirebbero un rilevante disincentivo all'offerta di lavoro addizionale in corrispondenza dei salti medesimi.

Analogo favore, a mio avviso, non può incontrare, specie in questa fase, la proposta, già avanzata, di un passaggio ad un **sistema di progressività continua sul modello tedesco**. In effetti, in Germania l'imposta federale sul reddito prevede, al di sopra del minimo esente (circa 9.000 euro), quattro fasce di imponibile. Nelle prime due (da 9.000 a 55.000 euro) la progressività è continua. In particolare, in entrambe le fasce, la funzione di imposta è quadratica, il che implica che l'aliquota marginale cresce linearmente: dal 14% al 24% nella prima fascia, dal 24% al 42% nella seconda. La terza e la quarta fascia sono invece scaglioni di reddito, con aliquota piatta, rispettivamente, al 42% (fino a 260.000 euro) e al 45% (al di sopra di 260.000 euro).

Una tale ipotesi, a mio parere, presenta delle rilevanti criticità. Da un lato, ritengo, allo stato, difficile valutarne la portata ancor prima di conoscere la struttura e le modalità applicative dell'**algoritmo** (che terrebbe conto anche delle attuali detrazioni decrescenti) su cui tale sistema è basato, giacché da ciò dipende, come detto, il livello di tassazione effettiva e il confronto con gli

attuali livelli di imposizione, nonché la valutazione in ordine ai soggetti che potrebbero esserne avvantaggiati o svantaggiati. D'altro canto, le controindicazioni di natura sostanziale mi sembrano, invero, molteplici. La tassazione a progressività continua implica un incremento di aliquota personale per qualsiasi crescita reddituale, sicché potrebbe aversi un effetto di disincentivo alla creazione di ricchezza e alla crescita economica, soprattutto per quei soggetti esposti, nel tempo, a fluttuazione del reddito. Allo stesso tempo, potrebbe, anche stimolare possibili comportamenti evasivi da parte dei contribuenti, i quali ben saprebbero che il dichiarare anche una piccola ricchezza aggiuntiva comporterebbe un aggravio della tassazione. Si ritiene al contrario, da tempo (essendo state formulate molteplici proposte in tal senso) che gli incrementi reddituali vadano incentivati attraverso forme di prelievo agevolate (e non colpiti). La soluzione più consona in tal senso è, come si vedrà di seguito, l'introduzione di una *flat tax* al 15 per cento sugli incrementi reddituali registrati da un anno all'altro, in modo da stimolare anche l'emersione di nuova materia imponibile: ciò, in maniera non difforme (ma rivisitata) da quanto già avviene per i premi produttività dei lavoratori dipendenti soggetti ad una imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento (entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro).

#### **1.1.1. L'introduzione di una *flat tax* incrementale**

La semplificazione "a tre aliquote", come anticipato, dovrebbe essere completata da un meccanismo di immediata tassazione piatta sui redditi incrementali (*flat tax* incrementale), assecondando, peraltro, la fuga già in atto dalla progressività del nostro sistema Irpef, di modo da stimolare una maggior emersione di materia imponibile, con una opportuna aliquota d'imposta. Il maggior gettito generato da tale misura andrebbe, poi, destinato a una riduzione ulteriore delle tre aliquote *standard*. Il sistema di tassazione "piatta" degli incrementi reddituali troverebbe applicazione oltre che per i lavoratori autonomi e gli esercenti arti e professioni, anche per i lavoratori dipendenti (del settore pubblico e privato), con applicazione sugli aumenti salariali previsti anche dalla contrattazione collettiva.

#### **1.1.2. Revisione mirata del sistema delle *tax expenditures***

Agli interventi sopra descritti deve, poi, accompagnarsi, in ogni caso, come anticipato, una profonda rivisitazione del sistema delle *tax expenditures*, vale a dire gli abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte, regimi sostitutivi, crediti di imposta.

Come risulta **dal Rapporto annuale 2020 delle spese fiscali** dell'apposita Commissione istituita presso il MEF, si contano oltre 600 misure agevolative (di varia natura) per un costo complessivo

prossimo ai 70 miliardi di euro. I recenti decreti *coronavirus*, nonché la Legge di bilancio 2021, hanno, peraltro, introdotto ulteriori molteplici misure aventi la medesima logica, alcune anche non di portata *una tantum*.

Si propone di incaricare un apposito **organismo tecnico** di predisporre un taglio delle *tax expenditures*, che porti ad una predeterminata riduzione (potrebbe essere del 20 per cento) delle attuali agevolazioni sulla base dei seguenti criteri direttivi:

- eliminare le agevolazioni che interessano un numero esiguo di contribuenti;
- eliminare le agevolazioni di modesto ammontare *pro capite*;
- eliminare le agevolazioni che si caratterizzano per il loro carattere di regressività in quanto utilizzate dai contribuenti che hanno i redditi più elevati;
- modulare l'entità delle detrazioni tenendo conto dell'entità del reddito del contribuente. Ad esempio: *i*) per le spese mediche si potrebbe pensare di elevare la franchigia (129,11 euro per tutti i contribuenti) ad un importo significativo (ad esempio 2.000 euro) per chi ha un reddito elevato (ad es. più di 100 mila euro); *ii*) per altre detrazioni si potrebbe pensare alla integrale eliminazione o ad una riduzione della percentuale detraibile;
- conservare le *tax expenditures* utili a stimolare il contrasto di interessi, semplificandone, tuttavia, i meccanismi applicativi (es. spese di ristrutturazione) o che incentivano consumi meritevoli (es. *bonus* energetici);
- salvaguardare le aspettative dei contribuenti che stanno fruendo di detrazioni connesse a presupposti che si sono realizzati prima dell'entrata in vigore delle modifiche: casi tipici, quelli relativi alle spese per ristrutturazioni edilizie e interessi passivi.

## **1.2. Un'ulteriore proposta nell'ottica di una maggiore equità orizzontale tra redditi di fonte diversa**

L'attuale sistema dell'imposizione personale che, a parità di reddito complessivo, distingue tra le persone e la loro fonte di reddito (lavoratori autonomi e imprese minori, lavoratori dipendenti, pensionati) è ingiusto perché contrario al buon senso, prima ancora che ai precetti costituzionali di eguaglianza e capacità contributiva. In particolare, la struttura progressiva dell'IRPEF attuale è differenziata per tipologie di reddito mediante un sistema di detrazioni privo della necessaria omogeneità e uniformità.

Da un punto di vista sistematico ritengo preferibile il mantenimento di un **sistema "duale"**, quale quello che si è venuto a creare in Italia, con una tassazione diversificata su: *(i)* i redditi da lavoro (subordinato, parasubordinato, libero professionale e imprenditoriale, compresi i redditi "differiti" da lavoro, ossia le pensioni) e *(ii)* i redditi che derivano da impiego di capitali.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, poi, a mio parere, anche a tutela dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" - attraverso il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo - dovrà giungersi, gradualmente, con **un intervento maggiormente strutturato rispetto a quello descritto nel precedente paragrafo**, ad una **curva della progressività unica** per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro, ferma restando la necessità di introdurre una **clausola di salvaguardia** per non rendere più gravosa la nuova disciplina rispetto alla precedente.

L'obiettivo di realizzare un allineamento impositivo all'interno di tutti i redditi da lavoro, allo stato attuale della normativa è, però, reso impossibile da un ordinamento costruito più sulle eccezioni che sulla applicazione generalizzata di una regola unitaria. L'equità orizzontale, ma più in generale la progressività del nostro ordinamento, è messa in discussione da una serie di disposizioni che sottraggono basi imponibili al reddito complessivo (l'esempio più rilevante è il c.d. regime dei forfettari previsto, entro il limite di fatturato di 65.000 euro annui, per i titolari di partita IVA) o attribuiscono *bonus* che mettono in discussione gli equilibri della progressività Irpef (l'esempio più rilevante è il c.d. bonus 100 euro).

In proposito ritengo preferibile, anche nella citata logica di perseguimento della equità orizzontale, nonché dell'abbassamento generalizzato della pressione fiscale, mantenere la *flat tax* sui redditi di lavoro autonomo, "inglobandola", tuttavia, nel generale meccanismo applicativo dell'Irpef. Si tratterebbe di creare, conservando l'attuale *no tax area* per ciascuna tipologia di reddito, un primo scaglione nel quale potrebbero confluire i redditi fino ad un certo importo, più o meno identificabile in 55.000 euro (il regime forfettario attuale, infatti, trova applicazione nei confronti dei soggetti con un fatturato fino a 65.000 euro cui corrisponde, come noto, un reddito forfettariamente determinato più basso). Al di sopra di tale primo scaglione si applicherebbero le aliquote attualmente previste.

In questo modo, di fatto, il regime forfettario verrebbe "superato", ma nella logica di una sua "normalizzazione" e, di conseguenza, di una sua estensione agli altri redditi da lavoro e "surrogati" (redditi da lavoro dipendente, redditi da pensione, redditi diversi originanti comunque da lavoro), con conseguente venir meno, perché non più necessari in una logica di uniformazione del prelievo, di *bonus* quali i 100 euro attualmente riconosciuti ai lavoratori dipendenti. Naturalmente, nella medesima ottica, si supererebbero le modalità applicative attuali del regime forfettario, nel senso che la aliquota del 15% dovrebbe trovare applicazione nei confronti del reddito determinato in modo analitico, eliminando la, per certi versi iniqua, attuale imposizione "solo" per una quota parte del fatturato (in assenza, in non pochi casi, di costi effettivi).



Tale soluzione sarebbe coerente sul piano sistematico e preferibile in un'ottica di semplificazione. È, infatti, molto più immediato e lineare realizzare l'allineamento attraverso l'estensione di una aliquota minore che attraverso la riattribuzione di un *bonus*. Infatti, a mio giudizio, l'equità orizzontale è un tema indubitabilmente legato all'allineamento delle aliquote.

Nella stessa logica dell'allineamento della tassazione dei redditi da lavoro, dovrebbe, poi, essere possibile dedurre i contributi previdenziali anche in sede di determinazione del reddito da lavoro autonomo, come affermato dalla Suprema Corte di Cassazione e contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione Finanziaria (che ne afferma la deducibilità dal reddito complessivo).

Tale progetto si completerebbe, anche in questo caso, con una complessiva e organica revisione delle c.d. *tax expenditures* (cfr. par. 1.1.2), da realizzare allo scopo sia di semplificare l'ordinamento sia di determinare recuperi di gettito utili a "finanziare" il predetto complessivo riassetto.

In sintesi, si tratterebbe di:

- i. estendere la favorevole aliquota del 15% a tutti i redditi da lavoro fino a 55.000 euro, ferma restando la necessità di introdurre una clausola di salvaguardia per non rendere più gravosa la nuova disciplina rispetto alla precedente e, per questa via, "stimolare" la produzione di ricchezza;
- ii. consentire, nell'ottica del riallineamento, la deduzione dei contributi anche in sede di determinazione del reddito di lavoro autonomo (analogamente a quanto avviene per il lavoro dipendente).
- iii. attuare, nell'ottica della semplificazione e del recupero di gettito, una revisione organica delle c.d. *tax expenditures*.

Infine, una **diversa ed alternativa proposta**, di più facile attuazione, sempre nell'ottica del perseguimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro dei redditi di lavoro, potrebbe essere quella di conservare la *flat tax* già in vigore per le partite IVA con fatturato entro i 65.000 euro, riconoscendo, però, in chiave perequativa, un *bonus* anche ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, fino ai 55.000 euro di reddito, in misura tale che l'aliquota di imposizione effettiva di tali soggetti non sia superiore al 15 per cento previsto per gli autonomi.

\*

## **2. INTERVENTI RELATIVI ALLE SPECIFICHE CATEGORIE REDDITUALI**

### **2.1. REDDITI DI LAVORO AUTONOMO**

### **2.1.1. I rapporti con la disciplina del reddito d'impresa**

Una fondamentale finalità che la riforma fiscale deve perseguire è quella di **disciplinare il reddito di lavoro autonomo con la stessa analiticità e completezza riscontrabile con riguardo al reddito d'impresa**, al fine di fornire agli operatori un quadro chiaro dei criteri di deduzione dei componenti negativi. Appare auspicabile che la regolamentazione risulti semplice, stabile e coerente dal punto di vista sistematico, operando, ove necessario, precisi rinvii alle disposizioni riguardanti il reddito d'impresa.

Con riferimento ai rapporti tra reddito di lavoro autonomo e redditi d'impresa, si ritiene che siano applicabili nei confronti degli esercenti arti e professioni soltanto le norme in materia di reddito d'impresa espressamente riprodotte nell'art. 54 del TUIR o dallo stesso espressamente richiamate.

In alcuni casi appare, però, ragionevole applicare regole analoghe per entrambi i comparti impositivi, pur in mancanza di una esplicita previsione normativa. Si pensi, ad esempio, alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 54, in base alla quale le spese relative all'ammodernamento, ristrutturazione e manutenzione che, per le loro caratteristiche, non sono imputabili ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono sono deducibili, nel periodo d'imposta in cui sono sostenute, nel limite del 5 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili quale risulta all'inizio del periodo d'imposta dal registro di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 600 del 1973 e, per l'eccedenza, in quote costanti nei cinque periodi d'imposta successivi. Si tratta di una norma "copiata" dall'art. 102, comma 6, del TUIR, che contiene l'analoga disciplina per le imprese, ma nella quale ci si è "dimenticati" di riportare la disposizione, contenuta, invece, in quest'ultimo articolo, riguardante il caso del primo anno di attività (nel quale il limite percentuale si calcola sul costo complessivo quale risulta alla fine dell'anno stesso).

L'urgenza di un intervento organico e chiarificatore è dimostrata dalla constatazione che l'Amministrazione finanziaria ha talvolta applicato in sede interpretativa le regole proprie del reddito d'impresa mentre in altri casi ha ritenuto di doversi discostare dalle stesse proprio per la mancanza di un'esplicita previsione normativa.

### **2.1.2. Equiparazione del regime fiscale degli immobili di imprese e professionisti**

L'attuale assetto normativo è connotato da una differenza di trattamento, di difficile giustificazione, tra gli **immobili delle imprese e quelli detenuti da esercenti arti e professioni**. Per questi ultimi, infatti, qualora gli immobili siano costruiti o acquistati a titolo di proprietà dal 1° gennaio 2010, è prevista l'indeducibilità delle quote di ammortamento, a fronte, tuttavia, della non rilevanza fiscale di eventuali plusvalenze/minusvalenze da alienazione. Al contrario, per gli immobili strumentali

delle imprese è prevista la deducibilità delle quote di ammortamento, ai sensi e nei limiti dell'art. 102 del TUIR.

Da un lato, tale difformità di trattamento per situazioni spesso sostanzialmente analoghe non ha ragion d'essere e andrebbe, pertanto, eliminata. Assicurare la deducibilità delle quote di ammortamento sugli immobili anche ai professionisti, favorirebbe gli acquisti da parte di questi ultimi a titolo definitivo (e non in *leasing*, soluzione oggi spesso più conveniente fiscalmente, essendo prevista la deducibilità dei canoni versati) con conseguente crescita del mercato immobiliare.

### **2.1.3. La riduzione della ritenuta a titolo di acconto Irpef per i lavoratori autonomi**

Andrebbe prevista, poi, per i **lavoratori autonomi una riduzione (dal 20 al 10 per cento) delle ritenute sui redditi di lavoro autonomo e assimilati** di cui al primo comma dell'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973, per gli esercenti arti e professioni che si avvalgono in via continuativa dell'opera di dipendenti o di terzi o altre tipologie di collaboratori, analogamente a quanto già previsto dall'art. 25-*bis* del medesimo d.P.R. n. 600 del 1973 per gli intermediari del commercio (nell'ambito di rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari). Un siffatto intervento normativo eviterebbe sistematiche posizioni creditorie da parte dei lavoratori autonomi ai fini dell'IRPEF determinate dal versamento di ritenute molto gravose, perché calcolate sui corrispettivi lordi e non sul reddito (che tiene conto di costi, spesso molto elevati).

### **2.1.4. La disciplina fiscale dei rimborsi spese**

I rimborsi delle spese sostenute dagli esercenti arti e professioni per lo svolgimento della prestazione d'opera sono stati costantemente assimilati dalla prassi dell'Amministrazione finanziaria ai compensi, con conseguente obbligo di fatturazione e assoggettamento a ritenuta. Sarebbe opportuno superare tale orientamento, stabilendo normativamente, in via generale, la indeducibilità delle spese destinate ad essere rimborsate dal cliente anziché il loro concorso alla formazione del reddito alla stregua dei compensi.

Le limitazioni alla deducibilità sono state introdotte per “forfetizzare” l'inerenza di spese che potrebbero essere sostenute per finalità personali e familiari anziché professionali. Quando, però, le stesse sono analiticamente “riaddebitate” al cliente, il contrasto d'interessi tra quest'ultimo ed il professionista dovrebbe evitare possibili abusi, a differenza di quanto si potrebbe, invece, verificare per le analoghe spese dedotte ma non richieste a rimborso. In tali casi non si pone, peraltro, il problema di rimediare alla “sfasatura temporale” esistente tra l'anno in cui sono deducibili, per cassa, le spese sostenute e quello in cui avviene il rimborso, essendo certo sin dall'origine il diritto

ad ottenere quest'ultimo in base al rapporto contrattuale, il che rende indeducibili *ab origine* le dette spese. Qualora risulti eventualmente accertato, anche a seguito dell'intrapresa delle relative azioni legali, che il cliente non abbia provveduto al menzionato rimborso, le spese sostenute potrebbero essere recuperate con la presentazione di una dichiarazione integrativa "a favore".

Dovrebbe essere, pertanto, stabilito che i rimborsi spese non concorrono mai alla formazione del reddito di lavoro autonomo né quali compensi né quali spese deducibili.

### **2.1.5 Estensione del regime forfetario dei contribuenti minimi ai professionisti che svolgono l'attività di lavoro autonomo in forma associata**

Si propone di eliminare la causa di esclusione dal regime forfetario costituita dalla partecipazione in società di persone, associazioni, imprese familiari e s.r.l. "trasparenti". In tal modo, si riduce il rischio che il regime forfetario possa determinare un effetto distorsivo in termini di incentivo implicito alla disgregazione delle attività professionali svolte in forma associata, in un contesto economico in cui sarebbe semmai opportuno concepire incentivi all'aggregazione, nell'interesse del mercato che richiede servizi sempre più specializzati.

### **2.1.6. Deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori dal reddito di lavoro autonomo**

Al fine di garantire l'equità orizzontale nella tassazione dei redditi da lavoro, si propone che i contributi previdenziali e assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge dai lavoratori autonomi siano deducibili non dal reddito complessivo – come attualmente previsto – ma dal reddito di categoria, analogamente a quanto già previsto per i lavoratori dipendenti.

La differente modalità di computo dei contributi previdenziali e assistenziali nell'ambito del reddito complessivo crea infatti ingiustificate disparità di trattamento, a parità di reddito imponibile, tra lavoratori autonomi e dipendenti posto che le detrazioni d'imposta decrescenti riconosciute ai redditi da lavoro sono commisurate all'ammontare del reddito di categoria (di lavoro autonomo e di lavoro dipendente) e non a quello del reddito complessivo.

### **2.1.7. I disincentivi alla aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali**

Due risposte ad interPELLI pubblicate dall'Agenzia delle entrate alla fine del 2018 hanno posto l'attenzione sulla assenza di una specifica disciplina, ai fini delle imposte sui redditi, delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali, che sancisca esplicitamente la neutralità fiscale delle stesse, analogamente a quanto previsto con riguardo alle operazioni societarie di carattere straordinario poste in essere dalle imprese.

In particolare, l’Agenzia delle entrate ha esaminato, nelle risposte ad interpelli dell’11 aprile 2018, n. 107, e del 21 dicembre 2018, n. 125, due casi riguardanti, rispettivamente, la **trasformazione dell’associazione professionale in una società commerciale** di persone tra professionisti ed il conferimento di uno **studio professionale individuale in una STP**. Al riguardo è stato ritenuto, nel primo caso, che è non applicabile l’articolo 170 del TUIR – che stabilisce la **neutralità fiscale della trasformazione societaria** – e, nel secondo, che l’operazione non può beneficiare del regime di neutralità fiscale di cui all’art. 176 del TUIR, poiché il professionista conferente non esercita, prima del conferimento, un’attività d’impresa.

Risulta, quindi, necessario provvedere quanto prima a colmare le lacune normative, restituendo coerenza e sistematicità al nostro ordinamento tributario, non penalizzando le aggregazioni e le riorganizzazioni degli studi professionali.

## 2.2. UNIFICAZIONE DELLA CATEGORIA DEI REDDITI DI CAPITALE E DIVERSI

Come evidenziato nel Rapporto “*Redditi finanziari: distorsioni del sistema impositivo e prospettive di riforma*” del 4 gennaio 2021 del Laboratorio Fiscale, l’attuale sistema italiano di tassazione dei redditi finanziari si caratterizza in ragione delle seguenti peculiarità:

- la classificazione dei proventi all’interno di due distinte categorie reddituali, disciplinate da regole differenti di determinazione dell’imponibile: quella dei “**redditi di capitale**” – derivanti da forme statiche di impiego e assoggettati a imposizione nella loro misura lorda – e quella dei “**redditi diversi**” – derivanti da forme dinamiche o sintetiche di impiego (avendo ad oggetto investimenti nozionali) e determinati al netto di minusvalenze e perdite della medesima natura;
- la prevalente applicazione di una tassazione proporzionale con l’aliquota del 26%, divergente rispetto alle altre aliquote di tassazione proporzionale sui redditi riscontrabili nell’ordinamento e comunque contraddetta da numerose e significative eccezioni (costituite *in primis* dai titoli di Stato e dal risparmio postale);
- la doppia tassazione economica dei redditi partecipativi, su partecipazioni qualificate e non;
- la previsione di tre distinti meccanismi di tassazione – il “regime del risparmio gestito”, quello del “risparmio amministrato” e quello “dichiarativo” – con effetti differenti non solo in termini di determinazione dell’imponibile e dell’imposta, ma anche di *timing* del prelievo;
- la differenziazione degli strumenti finanziari nell’ambito di tre fattispecie – quella dei titoli azionari e similari, quella dei titoli obbligazionari e similari e quella, residuale, dei cd. “*titoli*

*atipici*” –, la cui configurabilità costituisce presupposto per l’applicazione di disposizioni di carattere valutativo, sostanziale e procedimentale.

In conseguenza di tale assetto, la tassazione dei redditi finanziari presenta significative asimmetrie applicative, riguardanti le regole di determinazione della base imponibile, il *timing* della tassazione e le aliquote.

In particolare, il sistema di tassazione dei redditi finanziari prevede:

- la possibilità per il contribuente di optare per il regime del ***risparmio amministrato***, che, con l’eccezione dei redditi derivanti da partecipazioni in società residenti in paradisi fiscali (salvo quelle negoziate in mercati regolamentati), demanda l’applicazione delle imposte sostitutive sui redditi diversi di natura finanziaria agli intermediari coi quali siano intrattenuti rapporti stabili (di amministrazione o deposito titoli), senza obbligo di successiva dichiarazione. Il regime è caratterizzato dall’imposizione per cassa dei redditi conseguiti in ciascuna operazione, con la possibilità di compensare eventuali minusvalenze, perdite o differenziali negativi con le plusvalenze successivamente conseguite nel periodo di imposta o nei successivi, ma non oltre il quarto. Gli intermediari prelevano l’importo del tributo da versare dai proventi intermediati, ovvero ne ricevono provvista dal contribuente;
- la possibilità per il contribuente di optare per il regime del ***risparmio gestito***, la cui applicazione è demandata ai gestori professionali di patrimoni individuali e ha ad oggetto il risultato **maturato** di gestione annuo (assunto al netto dei redditi esenti o esclusi o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, nonché dei proventi derivanti da partecipazioni in società non quotate residenti in paradisi fiscali, salvo l’esito positivo di una procedura di interpello), costituito dalla differenza algebrica tra il valore del patrimonio gestito al termine di ciascun anno solare, e pertanto comprensivo sia di redditi diversi che di redditi di capitale, con possibilità di compensare i risultati negativi di un periodo d’imposta con quelli positivi dei successivi quattro periodi. La differenza algebrica di cui sopra deve ovviamente essere aumentata dei prelievi e diminuita dei conferimenti effettuati in corso d’anno (oltre che, come detto, dei redditi esclusi dal risultato di gestione e di oneri e commissioni relativi al patrimonio gestito);
- la possibilità di accedere, in via ordinaria, al ***regime della dichiarazione***, caratterizzato dalla tassazione delle plusvalenze, dei differenziali e degli altri proventi solo in relazione al periodo d’imposta di **realizzo**, attraverso un’imposta sostitutiva liquidata dal contribuente direttamente in dichiarazione. Il regime dichiarativo si applica obbligatoriamente, per i redditi finanziari di qualunque tipo comunque percepiti al di fuori di tali regimi e senza

subire prelievi alla fonte. L'imposta sostitutiva sui redditi diversi si applica a una base imponibile determinata annualmente compensando plusvalenze e minusvalenze realizzate nel periodo di imposta (considerando autonomamente quelle derivanti da partecipazioni "paradisiache"). Le minusvalenze non utilizzate costituiscono eccedenze deducibili dalle plusvalenze nei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto.

Ritengo che la riforma fiscale debba **superare la ormai antistorica dicotomia** tra redditi di capitale e redditi diversi, provvedendo ad una sistematica rivisitazione delle norme che disciplinano la tassazione dei redditi finanziari, prevedendo la unificazione in un'unica categoria delle disposizioni attualmente collocate nelle due categorie sopra citate.

Il regime del risparmio amministrato si applica ai soli redditi diversi di natura finanziaria, tenendo conto il principio di cassa o del realizzato. In questo regime per i soli redditi diversi è possibile compensare minusvalenze, perdite e differenziali negativi con le plusvalenze conseguite nel corso del periodo di imposta e dei due successivi.

Il regime del risparmio gestito prevede: *i)* la tassazione, sulla base del principio della maturazione, dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria imputati al patrimonio gestito; *ii)* l'esclusione del risultato di gestione dall'assoggettamento alle imposte sui redditi; *iii)* la determinazione algebrica del risultato netto assoggettabile all'imposta sostitutiva da parte dell'intermediario, con conseguente compensazione tra componenti positivi (redditi di capitale, plusvalenze e altri redditi diversi) e negativi (minusvalenze e spese); *iv)* il riporto a nuovo dei risultati negativi di gestione.

Il regime dichiarativo ha come oggetto i redditi diversi ottenuti dal contribuente effettuando la differenza tra corrispettivo percepito e costo d'acquisto riconosciuto fiscalmente. Con il regime dichiarativo, il contribuente che ha ottenuto un *capital gain* versa le imposte (autonomamente calcolate) un anno dopo rispetto a chi utilizza gli altri regimi. È consentita la compensazione tra plusvalenze e minusvalenze realizzate nel periodo di imposta sui redditi diversi conseguiti. Le minusvalenze non utilizzate costituiscono eccedenze deducibili dalle plusvalenze nei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto.

Relativamente alle modalità di determinazione degli imponibili abbiamo visto come i regimi del risparmio amministrato e dichiarativo non ammettono la compensazione dei redditi di capitale con le minusvalenze e gli altri differenziali negativi, a differenza del risparmio gestito; ciò, è la inevitabile conseguenza dell'approccio seguito dal TUIR generata dalla separazione della classificazione dei redditi finanziari tra redditi di capitale e redditi diversi.

Queste asimmetrie inducono a porre in essere strategie volte a massimizzare la possibilità di effettuare compensazioni provocando distorsioni di mercato che indirizzano gli investimenti finanziari verso strumenti la cui tipologia consenta il conseguimento di proventi utilizzabili in compensazione delle perdite realizzate.

In relazione al momento della effettuazione del prelievo va evidenziato che la tassazione periodica con il criterio del maturato che caratterizza il regime del risparmio gestito risulta più penalizzante rispetto a quella basata sul criterio del realizzato che contraddistingue i regimi amministrato e dichiarativo perché opera un prelievo anticipato su plusvalori ancora latenti. È auspicabile che questa penalizzazione venga eliminata prevedendo che in ogni caso si adotti il criterio della tassazione sul realizzato.

Osservo, poi, che l'aliquota ordinaria dell'imposta sostitutiva è troppo elevata, se la si valuta tenendo anche conto del significativo prelievo determinato dalla applicazione dell'imposta patrimoniale derivante dall'imposta di bollo sulla ricchezza finanziaria e del fatto che si tratta di redditi di "secondo livello". Evidenzio, inoltre, che la stessa non è in linea (perché superiore) né con altre aliquote agevolate applicabili nell'ambito della tassazione del risparmio (ad esempio per il risparmio postale, quello previdenziale e per i PIR), né con altre aliquote che è possibile prendere a riferimento come: *a)* il 23% applicabile al primo scaglione dell'IRPEF *b)* il 24% dell'aliquota ordinaria IRES); *c)* la cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare, pari al 10% o al 21% .

### **2.3. REDDITI AGRARI**

Ai fini IRPEF, il legislatore classifica i redditi fondiari in tre categorie: redditi dominicali, redditi agrari e redditi dei fabbricati. Per quanto riguarda le attività agricole sono rilevanti le prime due categorie.

Il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni che risulta imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione del soggetto che svolge sul fondo attività agricole, mentre il reddito dominicale si identifica con la rendita del fondo e degli interessi del capitale permanentemente investito in esso.

Nelle attività di manipolazione e trasformazione di prodotti di natura vegetale o animale, svolte dalle imprese agricole, occorre rispettare la prevalenza al fine di rientrare nel reddito agrario in base all'art. 32 del TUIR.

È necessario, però, assicurare la possibilità ai produttori agricoli, la cui determinazione del reddito avviene sulla base dei criteri previsti dall'art. 32 del TUIR, che effettuano attività agricola connessa di produzione di beni utilizzando in prevalenza prodotti ottenuti dal proprio fondo agricolo, di



mantenere il predetto *status* anche in ipotesi di necessario approvvigionamento all'esterno di prodotti agricoli necessari a compensare la minor produzione interna causata da eventi naturali (tra i quali gli eventi epidemiologici).

In questo caso si propone di misurare la prevalenza dei prodotti propri con quelli acquistati da terzi mediante confronto tra la media della quantità e/o del valore dei prodotti propri ottenuti nel biennio precedente l'evento calamitoso ed i prodotti acquistati nell'anno interessato. In caso di inizio di attività da meno di due anni si può assumere la media dell'anno precedente. Ne consegue che ai fini del calcolo della prevalenza occorre considerare come prodotto proprio, nell'anno dell'evento, un ammontare corrispondente di prodotto acquistato. Questa modalità consentirebbe all'imprenditore agricolo di mantenere il suo profilo giuridico e fiscale garantendo la continuità aziendale ed il soddisfacimento delle richieste di mercato. Per la parte eccedente la prevalenza non trattandosi di attività connessa la determinazione del reddito di impresa avverrebbe su base analitica.

## **2.4. REDDITI DI FABBRICATI**

### **2.4.1. Tassazione per cassa dei redditi da locazione**

L'attuale disciplina prevede che i redditi da locazione di fabbricati siano tassati secondo il criterio di competenza, indipendentemente dalla percezione dei canoni e dalla eventuale morosità del conduttore. In quest'ultimo caso, il locatore è costretto quindi a versare imposte in relazione a un reddito che, il più delle volte, è difficilmente recuperabile. Per una maggiore conformità del prelievo al principio di capacità contributiva si propone dunque di tassare i redditi da locazione di fabbricati in base al principio di cassa, ossia nel periodo d'imposta di effettiva percezione dei canoni.

### **2.4.2. Estensione della cedolare secca agli immobili oggetto di locazione commerciale**

Andrebbe estesa, al fine di favorire la ripresa economica, la disciplina della cedolare secca a tutti i contratti di locazione ad uso non abitativo.

\*

## **3. REDDITO D'IMPRESA**

In via generale, in materia di reddito d'impresa sarebbero da eliminare alcune disposizioni limitative difficilmente giustificabili, specie in questo mutato contesto economico *post* crisi epidemiologica, che andrebbero, ove possibile, estese anche ai soggetti Irpef titolari di reddito d'impresa.

### **3.1. Eliminazione del limite di riportabilità delle perdite**

Sarebbe opportuno eliminare la limitazione all'80 per cento dell'utilizzo delle perdite pregresse, prevista dall'art. 84 del TUIR. L'utilizzabilità delle stesse in misura non superiore all'80 per cento dei redditi prodotti negli anni successivi produce una penalizzazione per i contribuenti, che è stata in passato motivata dall'esigenza di realizzare, almeno nell'immediato, un effetto finanziario positivo per l'erario; per i contribuenti si verifica, invece, nei primi anni, un effetto finanziario negativo, in quanto si allunga il tempo di "assorbimento" delle stesse perdite, che restano, integralmente utilizzabili, ma in un periodo più lungo.

### **3.2. Carry back delle perdite**

Si propone di introdurre anche nel nostro ordinamento l'istituto del riporto all'indietro delle perdite (cosiddetto "*carry back*"), che consente di riliquidare l'imposta degli esercizi precedenti a quello di realizzo della perdita, ottenendo il rimborso delle somme già versate. Tale forma di riporto è presente, ad esempio, in Francia (fino a concorrenza dell'intero importo degli utili non distribuiti nei tre periodi d'imposta precedenti), Germania (con riguardo al reddito, non superiore a 511.500 euro – 5 milioni di euro per il 2020-21 – del primo periodo d'imposta precedente), Regno Unito e USA (il *Coronavirus aid, relief, and economic security act* ha introdotto la possibilità di riportare indietro, fino a cinque anni, e senza il limite dell'80 per cento le perdite maturate nel triennio 2018-2020). Insomma, una misura di immediato riequilibrio delle posizioni finanziarie di contribuenti ed Erario, particolarmente utile nel contesto *post coronavirus*.

### **3.3. Modifiche alla deducibilità degli interessi passivi per le imprese soggette all'IRES**

Andrebbe riformata la disciplina degli interessi passivi corrisposti da imprese soggette all'IRES per i quali l'art. 96 del TUIR ammette la deduzione nel limite del 30 per cento del Risultato operativo lordo (ROL), con una differenza, peraltro, difficilmente giustificabile rispetto ai soggetti Irpef che deducono integralmente gli interessi passivi. Tale limite, ispirato dalla finalità di forfetizzare il livello di indebitamento fisiologico, qualora non soffra di specifiche eccezioni, risulta invero troppo penalizzante, a maggior ragione in questa fase storica in cui l'asticella del debito tenderà ragionevolmente a innalzarsi. I limiti di deducibilità andrebbero depotenziati, tenendo anche presente che la Direttiva n. 2016/1164 UE (c.d. ATAD 1) (recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 29 novembre 2018, n. 142), ammette una serie di esclusioni e semplificazioni, mai adottate dal legislatore domestico, quali una *safe harbour* fino a 3 milioni di euro di interessi netti, oltre alla deduzione integrale per le entità indipendenti (non appartenenti a gruppi di imprese), in quanto inidonee a dar luogo ad effetti di erosione della base imponibile, nonché talune facilitazioni per le imprese appartenenti a gruppi e il *carry back* delle eccedenze di interessi.

### **3.4. Modifiche alla disciplina delle società non operative/in perdita sistematica**

Sempre in una logica di semplificazione, sarebbe anche auspicabile abolire o modificare profondamente la disciplina delle società non operative, le cui presunzioni di redditività non appaiono, in ogni caso, in linea con l'attuale crisi economica, partendo da una rivisitazione organica e generalizzata dei coefficienti attuali (*in primis* quelli relativi agli immobili) che, già oggi, non sono in linea con il mercato. Contestualmente, andrebbe abolita la disciplina delle società in perdita sistematica, anche in considerazione dell'attuale fase di crisi economica, nella quale i risultati negativi delle imprese dipendono, sempre più spesso, non tanto dall'utilizzo strumentale dello schermo societario, bensì dall'impossibilità reale di conseguire il *quantum* di proventi richiesti dal legislatore.

### **3.5. Modifiche alla disciplina delle spese di pubblicità**

Per evitare le sempre frequenti contestazioni in ordine alla corretta individuazione delle spese di sponsorizzazione e al regime fiscale ad esse applicabile, dovrebbe introdursi, a beneficio della generalità delle imprese, una norma simile a quella attualmente prevista per le associazioni sportive dilettantistiche.

Si ricorda che l'art. 90, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha introdotto una particolare presunzione legale per i corrispettivi in denaro o in natura elargiti, con finalità di sponsorizzazione, in favore dell'attività sportiva dilettantistica. Tale norma prevede che i corrispettivi in denaro o in natura elargiti in favore di soggetti specificamente individuati costituiscono, per il soggetto erogante, spese di pubblicità deducibili fino ad un importo annuo complessivamente non superiore a 200.000 euro. L'Agenzia delle Entrate ha chiarito, nella circolare n. 21/E del 2003, che tale disposizione "*introduce, in sostanza, una presunzione assoluta ai fini delle imposte sui redditi, circa la natura di tali spese, che vengono considerate, nel limite del predetto importo, comunque di pubblicità e, pertanto, integralmente deducibili ai sensi dell'art. 108, comma 2*" del TUIR.

### **3.6. Modifiche alla disciplina di deducibilità delle spese per veicoli**

Si propone di elevare le percentuali di deducibilità/detraibilità relative ai mezzi di trasporto e di adeguare i limiti di rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata di cui all'art. 164, comma 1, lett. b), del TUIR.

Attualmente, le spese e gli altri componenti negativi relativi alle autovetture, autocaravan, ciclomotori e motocicli sono deducibili nella misura del 20 per cento, con un ulteriore limite collegato alla rilevanza fiscale del costo di acquisto che non può eccedere: 18.075,99 euro per le autovetture e gli autocaravan, 4.131,66 euro per i motocicli, 2.065,83 euro per i ciclomotori (limiti introdotti ormai da oltre vent'anni e sino ad ora mai aggiornati). Il limite di deducibilità del 20 per

cento appare eccessivamente penalizzante e andrebbe elevato almeno al 50 per cento. Ai fini dell'Iva, l'articolo 19-*bis*.1, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 633 del 1972 dispone che l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di veicoli stradali a motore e dei relativi componenti e ricambi è ammessa in detrazione nella misura del 40 per cento se tali veicoli non sono utilizzati esclusivamente nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione.

È chiaro che la leva fiscale potrebbe fare molto per il rilancio di un settore come quello *automotive*. L'attuale ordinamento, invece, non è né particolarmente incentivante né equo, quantomeno rispetto a quello degli altri Paesi europei.

#### **4. INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA IMPOSITIVO**

##### **4.1. Modifiche all'IRAP**

In chiave di razionalizzazione normativa e non di riduzione della pressione fiscale, si propone l'abolizione dell'IRAP su tutte le attività produttive che andrebbe compensata in termini di gettito dall'introduzione di:

- una addizionale regionale all'IRES, con aliquote determinate da ciascuna regione in funzione dell'obiettivo di invarianza di gettito;
- un prelievo regionale da applicarsi ai partecipanti di società personali che tassano i propri redditi per trasparenza;
- un prelievo regionale sui soggetti IRPEF attualmente obbligati a pagare l'IRAP, con reddito lordo annuo superiore a 100.000 euro.

Con tale proposta, dunque, si confermerebbe il gettito derivante dall'IRAP, ma si consentirebbe ai contribuenti di procedere alla liquidazione dell'imposta nell'ambito della medesima dichiarazione presentata per le imposte sui redditi con un vantaggio stimato di circa mezzo miliardo di euro di soli costi amministrativi.

\*

#### **5. FISCALITA' INTERNAZIONALE**

##### **5.1. La stabile organizzazione virtuale delle imprese digitali**

La difficoltosa attuazione dell'imposta sui servizi digitali impone una tassazione dei servizi digitali resi dai cd. Giganti del *web* che sia effettiva e, soprattutto, non penalizzante per i soggetti residenti che pagano l'IRES con aliquota ordinaria del 24 per cento (in luogo del 3 per cento previsto per le imprese non residenti soggette all'imposta sui servizi digitali).

La soluzione potrebbe essere, abrogando l'imposta sui servizi digitali, quella di applicare ai Giganti del *web*, al ricorrere delle condizioni attualmente previste proprio in materia di imposta sui servizi digitali (a) un ammontare complessivo di ricavi ovunque realizzati non inferiore a euro 750.000.000; b) un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali realizzati nel territorio dello Stato non inferiore a euro 5.500.000), l'art. 162, comma 2, lett. f-bis, del TUIR (norma che disciplina la stabile organizzazione), disposizione introdotta dal 2018 che consente la tassazione in Italia dei redditi prodotti da soggetti esteri tramite «una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso», tuttavia con un'inversione dell'onere della prova. Non sarebbe più l'Amministrazione finanziaria in tale ipotesi, a dover provare, la stabile organizzazione, la quale sarebbe oggetto di presunzione relativa, anche indipendentemente dalla sussistenza di qualunque consistenza fisica nel territorio dello Stato.

A tale presunzione relativa, le imprese coinvolte potranno fornire prova contraria presentando apposita istanza di interpello all'Agenzia delle Entrate.

\*

## **6. RAZIONALIZZAZIONE ISTITUZIONALE E CONTESTUALE RIEQUILIBRIO DEI RAPPORTI FISCO-CONTRIBUENTE NELL'ACCERTAMENTO, NELLA RISCOSSIONE E NEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO**

Da ultimo, ma non in ordine di importanza, l'opera riformatrice dovrà operare una complessiva razionalizzazione istituzionale della giustizia tributaria e di ammodernamento delle Agenzie fiscali per giungere ad un ormai non più procrastinabile riequilibrio dei rapporti Fisco-contribuente, **anche attraverso l'elevazione a norma di rango costituzionale dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000)**. Il tutto, infine, dovrebbe condurre a una complessiva semplificazione della fisionomia normativa dell'attuale sistema che risulta dispersivo e nel quale norme di pari contenuto sono spesso contenute in leggi differenti (si pensi al sistema sanzionatorio o all'accertamento), riscrivendo testi di portata generale e sistematica, con l'obiettivo di pervenire a un unico codice tributario (recante le previsioni sostanziali, quelle di tipo sanzionatorio, nonché procedurale-accertamento e contenzioso tributario).

### **6.1. INTERVENTI DI RIFORMA DELL'ACCERTAMENTO TRIBUTARIO**

#### **6.1.1. Estensione dell'obbligo del contraddittorio preventivo**

Con l'art. 4-*octies* del Decreto Crescita (D.L. n. 34 del 2019) – che ha inserito *ex novo*, nel D.Lgs. n. 218 del 1997, l'art. 5-*ter* – è stata prevista un'estensione dell'obbligo del contraddittorio

preventivo, tramite invito a comparire da parte dell'Amministrazione finanziaria. Tuttavia, sono rimasti esclusi dall'applicazione dell'invito obbligatorio gli avvisi di accertamento parziale.

Si ritiene, al riguardo, che tale esclusione dovrebbe essere rimossa con conseguente estensione del contraddittorio obbligatorio anche agli accertamenti parziali che, nella prassi, costituiscono una parte rilevante degli atti emessi dagli uffici, per evitare di rendere vano, in molti casi, il principio del contraddittorio preventivo.

Si propone, altresì, di estendere l'obbligo del contraddittorio preventivo anche ai procedimenti riguardanti le imposte di registro, sulle successioni e donazioni ed ipotecarie e catastali (oggi escluse).

### **6.1.2. Acquiescenza parziale**

Attualmente, il contribuente può prestare acquiescenza all'avviso di accertamento, provvedendo a pagare l'intero importo accertato ovvero la prima rata entro il termine per la proposizione del ricorso e rinunciando a presentare istanza di accertamento con adesione. A fronte di tale comportamento collaborativo, il contribuente ha diritto alla riduzione delle sanzioni a un terzo dell'importo irrogato.

Secondo l'interpretazione consolidata dell'Agenzia delle entrate, l'acquiescenza è ammessa solo con riferimento all'intero contenuto dell'avviso di accertamento mentre non è possibile aderire ai singoli rilievi indicati nell'atto stesso.

Tale interpretazione appare ora in contrasto con l'interpretazione data dalla Corte di cassazione, nell'ordinanza n. 11497 dell'11 maggio 2018 in cui si evidenzia che la funzione deflattiva del contenzioso dell'istituto in esame induce a ritenere che sia possibile per il contribuente aderire anche solo a parte delle rettifiche. Viene, infatti, affermato che l'acquiescenza non deve necessariamente riguardare tutte le pretese contenute nell'avviso di accertamento, ben potendo essere parziale e diretta a singoli rilievi dotati di autonoma rilevanza.

Si propone pertanto di codificare in via normativa il principio sancito dalla Corte di cassazione, mediante norma di interpretazione autentica (come tale, valevole anche per il passato), lasciando impregiudicata la possibilità per il contribuente di contestare innanzi al Giudice tributario le violazioni non definite per acquiescenza oppure di definirle mediante l'utilizzo di altri strumenti deflattivi del contenzioso.

Allo stesso modo tali principi andrebbero codificati ed estesi in via normativa anche ai procedimenti di accertamento con adesione, disciplinati dal D.Lgs. n. 218 del 1997.

### **6.1.3. Obbligo di risposta dell'Amministrazione finanziaria alle istanze di autotutela**

Come è noto, l'istituto dell'autotutela consente all'Amministrazione finanziaria, d'ufficio o su istanza del contribuente, di apportare correttivi ad eventuali errori commessi nell'attività di accertamento, al fine di evitare pericolose deviazioni nell'applicazione della legge (con il conseguente deterioramento del rapporto di fiducia tra Amministrazione e contribuente), con una diminuzione dei costi del contenzioso e un aumento dell'efficienza dell'attività amministrativa.

Attualmente, non è previsto un termine entro cui l'Amministrazione finanziaria è tenuta a rispondere alle istanze di autotutela presentate dai contribuenti. Al fine di garantire la tutela dei diritti del contribuente e dei principi di buon andamento e di efficienza dell'agire amministrativo, si propone pertanto che l'Amministrazione finanziaria sia tenuta a pronunciarsi con atto motivato, entro il termine di 45 giorni dalla presentazione dell'istanza di autotutela da parte del contribuente. Nel contempo, si rende necessario prevedere la sospensione del termine di impugnazione dell'atto impositivo oggetto dell'istanza di autotutela per il medesimo periodo di 45 giorni, al fine di garantire al contribuente l'esercizio del suo diritto di difesa.

## **6.2. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE**

### **6.2.1. Interventi di portata generale**

Nell'ambito del sistema di riscossione, attualmente si distingue tra:

- **Ritenuta diretta:** che è operata dalle Amministrazioni pubbliche. Si definiscono dirette in quanto operate dallo stesso creditore alla fonte (es. dipendenti pubblici). Sono eseguite a titolo d'acconto o a titolo di imposta. Sono state definite come una sorta di compensazione tra l'obbligazione di imposta ed il credito del contribuente.
- **Versamenti diretti.** Si tratta di una forma di versamento anticipata da parte del contribuente, relativa alla autonoma liquidazione delle somme da versare (*cd. autoliquidazione*). Viene definita diretta per differenziarla dalla riscossione a mezzo ruolo. Le imposte su redditi ed IVA sono imposte periodiche, tuttavia la riscossione avviene già nel periodo d'imposta. Ad ogni periodo di imposta corrisponde una obbligazione tributaria.
- **Iscrizione a ruolo.** Si tratta del procedimento in forza del quale l'ente impositore, in forza del titolo esecutivo in suo possesso (ad esempio avviso di accertamento) iscrive a ruolo la pretesa.
- **Avvisi di accertamento esecutivi.**

Premessa la situazione attuale, al fine del riordino del sistema, appare necessario operare una preventiva maggiore differenziazione delle attività e dei processi che regolano ognuno dei sistemi sopraindicati.

Si ritiene indispensabile, quindi, un riordino dei testi legislativi che regolano i vari aspetti e momenti della riscossione, definendo, in maniera puntuale, quelli che attengono alla riscossione volontaria e quelli che si riferiscono, viceversa, a quella a mezzo ruolo e coattiva. Si riterrebbe, dunque, appropriato racchiudere le norme attuali in un unico testo, sopperendo, in tal modo, alla attuale mancanza di sistematicità.

Sempre da un punto di vista di inquadramento generale, si suggeriscono maggiori forme di dialogo tra cittadino ed ente impositore, concedendo forme di recupero del credito maggiormente elastiche e diluite nel tempo, che rendano allo stesso più facile la contribuzione. In tal modo, sarebbe altresì possibile evitare continui interventi legislativi, tesi alla rimessione in termini, che minano la certezza del diritto.

Con particolare riferimento agli **aspetti precedenti alla iscrizione a ruolo**, appare opportuno concedere ai contribuenti una maggiore elasticità negli istituti, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. Si pensi, per esempio, agli avvisi bonari ed al termine di pagamento rateizzato degli stessi. Allo stato, appare troppo rigido il sistema in vigore, che non permette una tolleranza nel caso di mancato pagamento di una o più rate del piano concesso (Il pagamento della rata nel termine di scadenza di quella successiva appare troppo rigido).

Nell'ambito del sistema **di riscossione a mezzo ruolo**, si suggerisce una qualificazione legislativa del ruolo come titolo esecutivo autoprodotta, espressamente equiparabile agli altri titoli esecutivi previsti nel nostro ordinamento.

In tema di **notifica** degli atti dell'Agente della riscossione - quali cartelle, intimazioni, avvisi - occorrono delle norme di maggiore chiarezza ed uniformità che prediligano le nuove forme digitali di comunicazione digitale, al fine sia di una riduzione dei costi per l'Amministrazione, che di maggiore certezza di ricezione per il contribuente (si pensi alla possibilità di estendere la notifica a mezzo PEC anche a soggetti e categorie oggi escluse o comunque dando prevalenza al domicilio fiscale).

Sempre in tema di **cartelle** di pagamento, appare necessario **concedere la possibilità di poter rateizzare gli importi in essa contenuti**, dal momento di notifica della stessa. Si potrebbero altresì prevedere delle soglie di rateazione, dettate dall'importo portato dalla cartella.

Nell'ambito del vero e proprio istituto della **rateazione** (art 19, d.P.R. n. 602/73) anche in questo caso sarebbe auspicabile estendere tale procedimento con minori limitazioni e più facilitazioni di accesso, al fine di far sì che lo stesso sia uno strumento veramente attuabile.



## **6.2.2. Eliminazione della riscossione provvisoria in pendenza di giudizio fino all'esito del primo grado**

Vanno poi riscritte alcune disposizioni che creano un eccessivo sbilanciamento a favore dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito del procedimento tributario.

Nella logica di evitare un eccessivo sbilanciamento della fase di accertamento/contenzioso tributario, è prioritario superare o, comunque, graduare l'attuale meccanismo di provvisoria esecutività degli avvisi di accertamento: una sorta di "presunzione di colpevolezza", in virtù della quale - in attesa di un giudizio definitivo - il contribuente è costretto a versare provvisoriamente alle casse dello Stato parte delle somme contestate dall'Agenzia delle entrate, con ripercussioni di ordine finanziario sulla sua attività, anche qualora dovesse poi risultare vincitore (dopo molti anni) all'esito del contenzioso. Sarebbe auspicabile attendere, quantomeno, l'esito del giudizio di primo grado, se negativo, prima di iniziare l'attività di riscossione.

## **6.3. LA RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO**

### **6.3.1. La riforma della Giustizia Tributaria**

In primo luogo, si rende necessaria una **riforma strutturale della giustizia tributaria** con l'introduzione di **sezioni specializzate**. Tale urgenza e necessità è ormai, a ragione, invocata da più parti. Lo scopo è dei più nobili: garantire un processo giusto, equo, veloce ed efficiente, affidato a giudici professionisti. Il punto è che senza una giustizia tributaria funzionante in maniera adeguata è messa in discussione l'equità stessa del rapporto Fisco-contribuente. Si dovrebbe, in sostanza, puntare ad una maggiore specializzazione dei giudici tributari nonché ad una giurisdizione tributaria autonoma e indipendente, come le altre giurisdizioni, con giudici di ruolo, assunti per concorsi che operino nell'ambito di sezioni specializzate tributaria.

L'esigenza di attuare, quanto, prima una revisione dell'attuale assetto della giustizia tributaria, è suggerita, inoltre, dai dati emergenti in relazione al contenzioso pendente in Corte di Cassazione: la sola sezione tributaria, infatti, ha registrato una pendenza, al 2019, di 52.537 procedimenti, mentre tutte le altre sezioni ordinarie civili assieme hanno una pendenza di 51.583 procedimenti (esclusa la materia dell'immigrazione). Peraltro, dal 1° gennaio al 30 novembre 2020, il dato si è ulteriormente aggravato, vedendo un aumento del numero delle pendenze, da 52.537 a 53.465.

A ciò si aggiunga che, secondo recenti statistiche, oltre il 45 per cento delle sentenze emesse dai Giudici tributari di secondo grado verrebbe annullato in Cassazione.

### **6.3.2. Giudice monocratico per le controversie di valore inferiore a 50.000 euro**

Le controversie tributarie di valore non superiore **50.000 euro**, nonché le liti catastali, dovrebbero essere affidate, in prima battuta, al giudice tributario in composizione monocratica, che dovrebbe gestirle secondo il rito vigente (quale articolazione interna al Tribunale tributario, con mantenimento della collegialità in appello).

In tali casistiche, sarebbe opportuno che il giudice monocratico si adoperasse attivamente per favorire la conciliazione tra le parti del processo (anche mediante la concessione di rinvii a tal fine).

### **6.3.3. Revisione dell'istituto del reclamo-mediazione**

Sarebbe opportuno provvedere ad una revisione dell'istituto del reclamo-mediazione disciplinato dall'art. 17-*bis* del D.Lgs. n. 546 del 1992 nella parte in cui prevede che la mediazione è affidata ad "*appropriate strutture diverse ed autonome*" da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili mantenendo, però, le valutazioni pur sempre in capo all'Amministrazione finanziaria.

Sarebbe, di contro, auspicabile l'individuazione di un **organo *super partes***, come avviene, del resto, nel processo civile, in cui il mediatore non è mai una delle parti coinvolte nel gioco processuale o una loro propaggine.

L'iniquità dell'attuale assetto risulta, peraltro, ancor più evidente avuto riguardo delle procedure instaurate dinanzi agli **Enti locali**, posto che questi possono anche non attivare un'apposita struttura per la gestione dei reclami e assegnare la stessa al medesimo funzionario che ha formato l'atto.

### **6.3.4. Estensione del perimetro della conciliazione giudiziale**

Nell'ottica di perseguire una finalità di **deflazione del contenzioso tributario** (e in particolare, allo scopo di alleggerire la mole di cause tributarie allo stato pendenti innanzi alla Suprema Corte), sarebbe auspicabile un potenziamento dell'istituto della conciliazione giudiziale, tramite la previsione dell'esperibilità della procedura (oggi limitata alle controversie incardinate innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale e Regionale) anche nel giudizio pendente innanzi alla Corte di **Cassazione**.

### **6.3.5. Eliminazione della disposizione sull'esclusione dalle gare d'appalto per irregolarità non definitive**

La disciplina introdotta dal Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76/2020) in materia di esclusione dagli appalti per irregolarità fiscali non definitive sta creando notevoli problemi agli operatori del settore.

La disposizione, che rispondeva alla necessità di recepire taluni principi comunitari e, in particolare, di anticipare i possibili esiti della procedura di infrazione 2018/2273 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, con lettera del 24 gennaio 2019, nei fatti, fa riferimento alla

possibile esclusione dalla partecipazione a gare d'appalto in presenza di «*obblighi di pagamento (...) non definitivamente accertati*». Locuzione, quest'ultima, inspiegabilmente introdotta nella norma interna, visto che non viene mai utilizzata né dalle direttive comunitarie, né da altri ordinamenti europei.

Che il recepimento italiano sia andato "oltre" quanto richiesto dalla Commissione europea è testimoniato, peraltro, dalla omologa disposizione tedesca che prevede, testualmente, che "*Le stazioni appaltanti escludono una società dalla partecipazione a una procedura di aggiudicazione dell'appalto in qualsiasi fase della procedura di aggiudicazione, se: 1. la società non ha adempiuto ai propri obblighi di pagamento di imposte, prelievi o contributi alla sicurezza sociale e ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa definitiva o 2. le stazioni appaltanti possono dimostrare in altro modo adeguato la violazione*", senza alcun riferimento, dunque, ad obblighi non definitivamente accertati.

Peraltro, considerato che la soglia di gravità non definitivamente accertata è di appena 5.000 euro, la norma è foriera di conseguenze non in linea con altre disposizioni dell'ordinamento ed eccessivamente penalizzanti: si pensi all'impresa che commetta un mero errore formale di 5.001 euro e riceva una comunicazione da artt. 36-bis o 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973, perdendo la possibilità di partecipare alla gara pubblica.

L'esclusione in parola pare, poi, ribaltare il principio costituzionale di innocenza fino alla conclusione del giudizio.

Inoltre, la stessa è idonea a generare diverse conseguenze negative: i) un aumento delle richieste di sospensione degli atti impositivi (sia in via amministrativa che giudiziale) con conseguente appesantimento dell'attività delle Commissioni Tributarie; ii) probabili strascichi di natura risarcitoria nei confronti dell'Amministrazione in tutti i casi in cui, all'esito del successivo giudizio, questa dovesse risultare poi soccombente, con conseguente ingolfamento della magistratura civile e, potenzialmente, anche di quella contabile; iii) un aumento del contenzioso amministrativo in materia di appalti (per la legittimità dell'avvenuta esclusione o mancata esclusione di un partecipante).

#### **6.4. LA PREDISPOZIONE DI UN CODICE UNICO TRIBUTARIO**

Per quanto concerne la semplificazione normativa, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere rivolto alla predisposizione di un "Codice tributario", composto da tre libri:

- il primo, dedicato agli schemi generali di applicazione di tutti i tributi (controlli, accertamento, riscossione, sanzioni), in cui far confluire anche lo Statuto dei diritti del contribuente;
- il secondo, riservato agli aspetti sostanziali dei singoli tributi;
- il terzo, relativo al processo tributario.

Senza un'opera di sistematizzazione dei testi normativi e di ordine formale che deve essere anzitutto il legislatore ad imporsi, sarà impossibile realizzare una reale semplificazione del nostro sistema fiscale e, anche laddove dovesse venire realizzata, sarà impossibile garantire che essa sia stabile e duratura.

\*\*\*

Con l'auspicio di aver fornito un contributo utile per l'ulteriore *iter* delle proposte in commento, resto a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Roma, 2 febbraio 2021

**Prof. Avv. Maurizio Leo**