



**Camera dei Deputati
Senato della Repubblica**

XVIII Legislatura

VI Commissione Finanze – 6^a Commissione Finanze e tesoro

Documento di Osservazioni e Proposte

**Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla
riforma dell'IRPEF e sulla tassazione del reddito delle
imprese familiari**

Roma, 15 febbraio 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi volti alla riforma dell'IRPEF e, più in generale, per rendere il nostro sistema tributario più equo ed orientato alla crescita.

1. ALCUNI ELEMENTI DEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Il progetto di riforma dell'IRPEF si colloca in un contesto caratterizzato dagli **effetti della recessione** che nel 2020 **ha registrato il calo annuale più pesante del PIL** in tempi di pace dall'Unità d'Italia. Anche nella prospettiva della ripresa, secondo le recenti previsioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nel 2022 il PIL rimarrà del 1,4% al di sotto del livello del 2019, precedente allo scoppio della crisi Covid-19. Secondo le ultime valutazioni della Commissione europea, **nel 2021 il PIL pro capite dell'Italia** rimane **inferiore dell'11,8% rispetto al livello del 2007**, precedente alle due precedenti recessioni del XXI secolo. Al contrario il **PIL pro capite nell'Eurozona aumenta del 1,6%** rispetto quattordici anni prima, in Germania addirittura cresce del 9,8%. Sulla base di questi andamenti divergenti, nel 2007 il PIL pro capite di un cittadino italiano era pari all'88% di quello di un cittadino tedesco, oggi si riduce al 71%.

La recessione ha già manifestato effetti pesanti sul **mercato del lavoro**, con la perdita di occupati dell'1,8% nei nove mesi dell'emergenza sanitaria, tra febbraio e dicembre 2020. A fronte di una esigua protezione degli ammortizzatori sociali, risulta più colpita l'**occupazione indipendente** che a fine 2020 si colloca al minimo storico, scendendo del 3,9% rispetto nove mesi prima, evidenziando una maggiore fragilità del segmento delle donne imprenditrici, professioniste e lavoratrici autonome.

Gli **interventi di riforma dovranno tener conto delle debolezze del quadro macroeconomico** e mantenere un **carattere espansivo**, consentendo una accelerazione della crescita, valorizzando la propensione all'investimenti e intensificando la domanda di lavoro delle imprese.

La crisi Covid-19 ha determinato effetti sulla **finanza pubblica** di intensità senza precedenti. La successione di otto decreti anticrisi ha generato un maggiore **indebitamento netto** sul 2020 per oltre **108 miliardi di euro**, portando il **deficit al 10,8% del PIL**. Il **rapporto tra debito pubblico e PIL**

è salito al 157% - in prossimità dei massimi storici di cento anni fa - e nel corso dello scorso anno è salito al ritmo di 6.100 euro al secondo. In tale contesto, gli **indicatori di pressione fiscale** rimangono su livelli sostenuti, anche nel confronto internazionale. Nel **2021** il carico fiscale calcolato dalla Commissione europea (*tax burden*) nelle previsioni pubblicate lo scorso novembre, è pari al **42,5%** del PIL, in decremento rispetto al 43,0% del 2020. Nonostante questo ritocco verso il basso, il valore **rimane superiore di 1,4 punti percentuali** rispetto al 41,1% registrato nella media dell'Eurozona, con un **tax spread** che vale **24,0 miliardi di euro**, pari ad un maggiore prelievo di 943 euro per famiglia italiana. Tra i principali paesi dell'Unione europea, il carico fiscale più alto si rileva in Francia dove è pari al 46,5% del PIL, seguita dall'Italia con il 42,4%, dalla Germania con il 41,1% e, a distanza, dalla Spagna con il 36,4%.

Una buona riforma della tassazione dovrà orientarsi alla semplicità applicativa del tributo. In Italia grava una pesante **burocrazia fiscale**: secondo l'indicatore sintetico elaborato dalla Banca Mondiale relativo a carico fiscale sulle imprese, tempi e procedure per pagare le tasse, **nel 2020** l'Italia si colloca al **128° posto nel mondo**, ultima tra i 27 paesi dell'Unione europea. Pur in una logica di attenuare ed equilibrare il prelievo, le complessità applicative sono accentuate dalle **234 differenti spese fiscali che interessano l'IRPEF**, un labirinto in cui si è perso l'obiettivo originario di armonizzazione del più rilevante strumento di politica tributaria in Italia.

L'efficacia distributiva e il sostegno alla crescita garantito dall'attuale modello di tassazione sono ridotti dall'elevato livello di **evasione fiscale**, che distorce la concorrenza e penalizza le imprese contribuenti oneste. Sulla base del recente aggiornamento pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze, che indica nel 2018 un peso dell'economia non osservata pari al 10,8% del PIL, si stima che la **pressione fiscale effettiva** salga al **47,5% del PIL**, gravando sui contribuenti onesti per 5,1 punti in più rispetto alla pressione fiscale ufficiale.

La riforma dell'imposta sul reddito appare necessaria anche alla luce della **persistenza nel lungo periodo di un eccessivo carico fiscale e di una complessità applicativa delle norme**. Nel 2007, prima dello scoppio della Grande crisi, Mario Draghi, allora Governatore della Banca d'Italia ⁽¹⁾ indicava che **«livello eccessivo del prelievo, variabilità e complessità delle regole fiscali scoraggiano l'investimento in capitale fisico e umano; rendono più onerosa l'osservanza delle norme»**. In

¹ M. Draghi, Crescita e stabilità nell'economia e nei mercati finanziari, intervento del Governatore della Banca d'Italia del 3 febbraio 2007, p. 8.

quell'anno il **divario di pressione fiscale tra Italia ed Eurozona era di 1,4 punti di PIL** e per peso della burocrazia fiscale sulle imprese, il **nostro Paese era al 117° posto nel mondo**. Oggi, dopo quattordici anni e tre pesanti cicli recessivi, **il divario di pressione fiscale con l'Eurozona rimane immutato**, mentre **per complessità e lunghezza delle procedure di adempimento fiscale** e l'Italia addirittura perde undici posizioni nel ranking mondiale, scivolando, come abbiamo visto sopra, al **128° posto**.

2. I PRINCIPALI INTERVENTI DI RIFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO INTERVENUTI NEGLI ANNI

La riforma della tassazione IRPEF rappresenta un'esigenza quanto mai sentita sia dalle imprese che dagli operatori che le assistono negli adempimenti. La riforma deve rappresentare un momento di importante riflessione finalizzato a rendere il nostro sistema tributario più equo ed orientato alla crescita. Un sistema tributario che, nel suo impianto generale, è rimasto quello degli inizi degli anni '70.

Confartigianato auspica, pertanto, che la riforma dell'IRPEF rappresenti un primo *step* di una più profonda e strutturale rivisitazione del sistema fiscale che tenga conto, da un lato, dei radicali cambiamenti sociali ed economici intervenuti negli ultimi quarant'anni e, dall'altro, fermi la perversa spirale "elevata evasione – elevate aliquote nominali" che ha caratterizzato il nostro sistema tributario negli ultimi decenni.

Per creare sviluppo e crescita è indispensabile avviare un percorso di riduzione della pressione fiscale sul lavoro in ogni sua forma, sia esso subordinato che indipendente.

Non va dimenticato che, successivamente all'entrata in vigore della riforma fiscale degli anni '70, si sono avvicendate una serie di corpose modifiche normative che tuttavia - in ragione di indirizzi non sempre omogenei di politica fiscale - hanno contribuito a creare, o comunque ad aumentare, le differenze anche profonde nell'imposizione effettiva delle diverse categorie di reddito da lavoro. Così come occorre ricordare il susseguirsi, in maniera a volte poco sistematico, di numerosi e rilevanti provvedimenti normativi nell'arco temporale che va dal 1998 al 2007.

Nel 1998 sono state emanate norme che hanno introdotto importanti novità nel sistema tributario sia in termini sostanziali che procedurali relative:

- alla ricapitalizzazione delle aziende (DIT);

- alla semplificazione del sistema dei tributi (con l'introduzione dell'IRAP che ha preso il posto di precedenti imposte e contributi, quali l'Illor, i contributi sanitari, l'Iciap, ecc);
- all'introduzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF;
- alla compensazione tributaria;
- alla trasmissione telematica dei documenti fiscali.

La riforma del 2003 (conseguente alla parziale attuazione della legge delega n. 80 del 2003) ha apportato - con riferimento alla tassazione delle imprese - da un lato, profonde modifiche al sistema vigente e, dall'altro, ha abrogato una serie di norme introdotte in precedenza: abolizione della DIT;

- introduzione dell'Ires per le società in sostituzione dell'Irpeg con riduzione dell'aliquota dal 34% al 33%;
- introduzione del consolidato fiscale;
- estensione alle società di capitali del regime della trasparenza fiscale per evitare la duplicazione della tassazione tra società di capitali residenti in Italia e soci, a determinate condizioni;
- introduzione della *thin capitalization*, per penalizzare le società eccessivamente indebitate (più di recente sostituita con un limite alla deducibilità degli interessi passivi);
- abolizione del meccanismo del credito d'imposta ed introduzione della c.d. *participation exemption* (garantendo l'esenzione parziale delle plusvalenze realizzate mediante la cessione di partecipazioni societarie e la tassazione parziale dei dividendi).

In materia di Irpef, inoltre, la delega per la riforma fiscale del 2003 prevedeva una drastica semplificazione con il passaggio da cinque a due aliquote (23% sino a 100.000 euro di reddito e poi 33%, previsione non attuata) e un sistema di deduzioni decrescenti all'aumentare del reddito in modo lineare, sostitutive delle precedenti detrazioni d'imposta per lavoro e carichi familiari. Veniva introdotta, inoltre, la cosiddetta "*no tax area*".

Con la finanziaria per il 2007 si è assistito nuovamente, in senso opposto, ad un cambiamento con la reintroduzione delle detrazioni d'imposta e la rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF. La "*no tax area*" è stata sostituita da detrazioni diversificate per tipologia di reddito che decrescono progressivamente in funzione del reddito. È stata, infine, drasticamente ridotta l'aliquota IRES (dal 32% al 27,5%, ora al 24%) e l'aliquota IRAP ordinaria (dal 4,25% al 3,90%) e rimodulata la sua base imponibile.

Successivamente solo "ritocchi" senza alcun disegno organico. Insistendo molto, a partire dal 1998, con la **digitalizzazione del sistema fiscale** con l'**obiettivo dichiarato di ridurre gli adempimenti** che, invece, sono **continuamente aumentati**.

Nuove comunicazioni e nuovi adempimenti sempre inseriti nella logica di contrastare l'evasione.

Spesso ad ogni nuovo adempimento informativo è stato collegato un “gettito” derivante dal contrasto all'evasione che il medesimo era in grado (quanto meno sulla carta) di garantire.

Unica certezza: aumento di costi per le imprese e ulteriori complicazioni per un sistema quasi al collasso.

3. GLI AUSPICABILI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

Confartigianato è particolarmente interessata alla riforma dell'IRPEF in ragione del fatto che **le imprese, a base familiare⁽²⁾ rientrano a pieno titolo nella tassazione personale**. Inoltre, il tributo costituisce l'imposta che fornisce il maggior gettito al bilancio dello Stato (nel **2019 l'IRPEF incassata** a valere sul bilancio dello Stato è stata pari a circa **193 miliardi di euro⁽³⁾** di cui **oltre 16 miliardi di euro sono rappresentati da addizionali comunali e regionali**. Il **reddito complessivo dichiarato ammonta a circa a 880 miliardi di euro⁽⁴⁾**.

La riforma dell'IRPEF interesserebbe oltre **1,5 milioni di imprese individuali** e i **soci persone fisiche** di circa **650.000 società di persone⁽⁵⁾** il cui reddito di impresa è tassato, per trasparenza, in capo al titolare/collaboratori familiari ovvero ai soci.

La riforma dell'IRPEF deve perseguire, oltre ad un “efficientamento” del tributo in termini di equità, a parere di Confartigianato, altri due obiettivi prioritari:

- **riduzione generalizzata del prelievo;**
- **reale semplificazione del sistema di tassazione personale** al fine di rendere più trasparente ed immediatamente riconoscibile il carico tributario⁽⁶⁾ che grava sugli individui.

² Imprese individuali e le società di persone.

³ Fonte: “Rapporto sulle entrate – dicembre 2019” Dipartimento delle Finanze e ragioneria generale dello Stato. Il totale delle entrate tributarie per imposte dirette ed indirette incassate dalla Stato, per il 2019, è stato pari a circa **481 miliardi di euro**. L'IRPEF “pesa” per circa il **40% del totale delle entrate dirette ed indirette**.

⁴ Fonte: “Dati e dichiarazioni fiscali - Dichiarazioni 2019 - periodo d'imposta 2018” Dipartimento delle Finanze.

⁵ Fonte: “Dati e dichiarazioni fiscali - Dichiarazioni 2019 - periodo d'imposta 2018” Dipartimento delle Finanze.

⁶ A non rendere di immediata conoscibilità l'effettiva tassazione del reddito, al “ginepraio” di deduzioni e detrazioni ammesse dall'ordinamento, si aggiunge la possibilità attribuita a **Regioni e Comuni di fissare autonomamente**, entro limiti stabiliti dal legislatore, le **aliquote delle addizionali**, anche differenziandole **rispetto agli scaglioni di reddito previsti per l'IRPEF**.

3.1 Riduzione del carico fiscale

Per quanto riguarda il primo obiettivo (riduzione del prelievo) non va sottaciuto che le risorse destinate non solo alla riforma dell'IRPEF ma più in generale alla riforma fiscale dalla legge di Bilancio 2021 appaiono del tutto insufficienti per il raggiungimento dello stesso. A tal riguardo si ricorda, infatti, che la citata legge (art. 1, comma 2, Legge n. 178 del 2020) ha previsto un apposito fondo destinato a finanziare una **riforma del sistema fiscale (quindi non solo dell'IRPEF) con una disponibilità pari a 8 miliardi di euro per l'anno 2022**, che scendono a 7 miliardi a regime dall'anno 2023, di cui però una quota compresa fra 5 e 6 miliardi è destinata all'assegno universale e servizi alla famiglia a decorrere dall'anno 2022.

Di conseguenza, la dotazione di risorse per riformare il sistema fiscale sarebbe, per l'anno 2022, all'interno di una **forbice che si colloca fra i 2 e 3 miliardi di euro**; lo stanziamento diverrebbe, a regime, dal 2023 **non superiore ad 1 massimo 2 miliardi di euro**. È evidente che le riforme, oltre a dover essere attentamente valutate a garanzia del fatto che le stesse devono conservare validità su un ampio lasso temporale, **devono poter disporre di adeguata disponibilità finanziaria**. Ciò anche al fine di evitare che il tutto **si riduca a mera redistribuzione del carico fiscale**.

Un primo intervento potrebbe essere rappresentato dal **riequilibrio della tassazione IRPEF sui redditi fra i 28.000 e i 55.000 euro**, in quanto in tale fascia di reddito l'aliquota marginale passa dal 27% dello scaglione precedente al 38%, con un **incremento di 11 punti percentuali**. Tale "gradino" di 11 punti è il più elevato ⁽⁷⁾ nel panorama delle aliquote relative ai diversi scaglioni. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di "suddividere" lo scaglione di reddito 28.000/55.000 euro in due segmenti con differenti aliquote marginali, applicando al primo segmento un'aliquota inferiore all'attuale 38% al fine di alleggerire il carico sui redditi medio/bassi.

È del tutto evidente che una elevata pressione fiscale, a cui concorre l'IRPEF che grava sui **redditi delle imprese familiari**, oltre a **comprimere la domanda**, mette a rischio la **competitività del nostro sistema produttivo**, rende **"non appetibile" il nostro Paese** agli **investitori esteri** e spinge **le imprese più strutturate alla delocalizzazione**.

⁷ Nel passaggio dal 1° al 2° scaglione di reddito l'incremento è pari a **4 punti percentuali**, dal 2° al 3° scaglione, l'incremento è di ben **11 punti percentuali**, dal 3° al 4° scaglione, l'incremento è di **3 punti percentuali**, con un ulteriore **incremento di 2 punti percentuali** per i redditi oltre i 75.000 euro. Oltre i 75.000 euro di reddito complessivo l'aliquota marginale rimane costante al 43%.

3.2 Semplificazione del sistema

L'altro asse portante della riforma deve essere **la semplificazione del sistema**. Nonostante diversi tentativi in tal senso che si sono susseguiti nel tempo, il livello di complicazione è tale per cui risulta impossibile la realizzazione di una vera semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario. La riforma dell'IRPEF potrebbe essere anche l'occasione per un riordino delle *tax expenditures* (si veda *infra*).

Per giungere ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale è necessaria una riforma complessiva basata su quattro linee di intervento:

a) Predisposizioni di Codici tributari

È necessario riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in Codici tributari, al fine di consentire in modo agevole la ricognizione delle disposizioni che riguardano la disciplina sostanziale dei singoli tributi, compresi i controlli, l'accertamento, la riscossione e le sanzioni.

b) Stabilità normativa

Occorre puntare ad una stabilità delle disposizioni che disciplinano la materia tributaria specie sul versante degli adempimenti. La stabilità comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui costi di adeguamento ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

c) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un'applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell'imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all'obbligo dell'equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

Va anche ricordato che una surrettizia retroattività delle norme fiscali viene, sempre più spesso, prevista dal legislatore attraverso l'introduzione di norme che formalmente entrano in vigore dal successivo periodo d'imposta dei cui effetti, però, occorre, già tener conto in sede di acconto. Ad esempio, se viene introdotta una norma che limita la deducibilità di un costo la cui entrata in vigore viene stabilita dal periodo d'imposta successivo, spesso viene previsto che in sede di acconti (giugno e novembre dell'anno in corso) occorra già tener conto degli effetti della stessa e quindi versare acconti d'imposta più elevati. Ciò comporta il dover gestire immediatamente le nuove regole che troveranno "consolidamento" nell'anno successivo. L'irretroattività delle disposizioni tributarie, inoltre, così come la stabilità delle stesse, conferirebbe agli operatori, e di conseguenza alle imprese, la certezza dei comportamenti adottati evitando, di fatto, errori che per le imprese costituiscono costi facilmente evitabili.

d) Eliminazione di una serie di adempimenti/comunicazioni che hanno, a dismisura, incrementato gli oneri burocratici delle imprese

È necessario impedire che gli adempimenti/comunicazioni che nel corso degli anni sono stati introdotti per contrastare il fenomeno dell'evasione, si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia realizzata alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti.

Confartigianato ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell'Erario con quelli del sistema produttivo, debba essere previsto l'obbligo di presentare al Parlamento una relazione sull'efficacia degli adempimenti fiscali imposti come misura di contrasto all'evasione.

Ci si riferisce alla soppressione di meccanismi introdotti per reprimere le frodi IVA ed **oggi sostituibili**, nella loro finalità, dalla **fatturazione elettronica** e dalla **trasmissione telematica dei corrispettivi**.

Infatti, l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica, nonché la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi, consente all'Erario un efficace monitoraggio, attraverso i flussi telematici, della formazione delle basi imponibili e di verificare, quasi in tempo reale, il corretto versamento dell'imposta sul valore aggiunto. Possono, quindi, essere eliminati alcuni meccanismi introdotti negli anni per una legittima finalità antifrode, ma che oggi risultano ridondanti, e che hanno oltretutto sottratto cospicua liquidità alle imprese.

È quindi necessario, abrogare lo **split payment** (articolo 17-ter, DPR n. 633/72) e il **reverse charge nell'edilizia** (articolo 17, comma 6, lettere a e a-ter), nonché ridurre dall'8% al 2% la **ritenuta applicata sui bonifici** che danno diritto alle detrazioni d'imposta.

Altra misura urgente, strettamente connessa alle precedenti, è l'innalzamento da 5.000 euro a 50.000 euro del limite che rende obbligatoria l'apposizione del visto di conformità per la compensazione dei crediti IVA: il limite, introdotto per evitare l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per il pagamento di tributi, è stato reso più stringente negli anni. La finalità, oggi, può essere perseguita attraverso l'analisi dei dati della fatturazione elettronica.

4. ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PRINCIPALI CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA DUALE DI TASSAZIONE

La riforma fiscale dei primi anni Settanta era ispirata al modello di tassazione onnicomprensiva dei redditi prodotti ad aliquote progressive. Tale scelta iniziale, però, fu da subito derogata con la previsione dell'assoggettamento a imposta sostitutiva di alcune tipologie di redditi di capitale. La scelta del legislatore della riforma di sottrarre i redditi di capitale alla tassazione progressiva è spiegabile in ragione della concorrenza e competizione tra Stati legata alla mobilità del mercato dei capitali ed anche dalla necessità di non imporre adempimenti a una miriade di piccoli risparmiatori beneficiari, molto spesso, di importi di ridotto ammontare. Nel corso degli anni (specialmente nell'ultimo periodo) nell'ordinamento tributario sono state inserite una serie di imposte sostitutive che, di fatto, **hanno creato un modello di tassazione personale alternativo** a quello inizialmente pensato, **definito "duale"**.

Per citare le fattispecie più importanti, in termini di loro applicazione e di "sottrazione" di base imponibile al reddito complessivo del contribuente ⁽⁸⁾, oltre ai **redditi di capitali** ⁽⁹⁾ la cui tassazione è stata negli ultimi anni uniformata all'aliquota del **26%**, si ricordano:

⁸ L'ammontare dei redditi assoggettati a regimi sostitutivi nell'anno 2018 è stimato in **circa 80 miliardi di euro**, di cui:

- 9,7 MLD regimi agevolati (regime di vantaggio e forfetari)
- 15,7 MLD cedolare secca
- 2,9 MLD premi di produttività e *benefit*
- 43,6 MLD rendite finanziarie
- 7,4 MLD redditi fondiari non imponibili

Fonte: Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate Avv. Ernesto Maria Ruffini – Riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario – 11 gennaio 2021.

⁹ Nel novero sono ricompresi ad esempio: interessi, redditi degli strumenti finanziari, dividendi da partecipazioni qualificate e non.

- i “**capital gain**”, ricompresi nel TUIR fra i redditi diversi, derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate e non, assoggettati ad aliquota del 26%;
- i **redditi dei fabbricati locati** ad uso abitativo assoggettati a “cedolare secca” nella misura del 21% ovvero del 10% nel caso di contratti a canone concordato;
- i **premi di produttività** dei lavoratori dipendenti assoggettati ad aliquota del 10%;
- il reddito delle attività d’impresa o di lavoro autonomo dei contribuenti aderenti al regime di vantaggio (ex minimi) ⁽¹⁰⁾ ovvero al **regime forfetario** ⁽¹¹⁾ assoggettati, rispettivamente, ad aliquota del 5% ovvero del 15% (quest’ultima ridotta al 5% per le *start up* per i primi 5 anni di attività);
- i **redditi di immobili non locati non tassati ad IRPEF** in quanto assoggettati ad IMU in virtù del principio di alternatività sancito dall’art. 8, comma 1, del D.Lgs. n. 23/11.

Definire, quindi, l’IRPEF come l’imposta che assoggetta a tassazione il reddito complessivo del contribuente non è corretto e veritiero in virtù dei cespiti sopra elencati che non concorrono alla definizione della sua base imponibile. Peraltro, si evidenzia, che la **non inclusione di redditi nella base imponibile dell’imposta** produce un **ulteriore effetto distorsivo collegato all’attribuzione di bonus** correlati al reddito complessivo del contribuente (ad esempio il *Bonus* degli 80 euro mensili spettante ai lavoratori dipendenti, ora incrementato a 100 euro mensili) ovvero di **detrazioni**, anche in tal caso, riconosciute in funzione dell’ammontare del reddito complessivo ⁽¹²⁾.

Confartigianato ritiene che il **modello duale di tassazione**, seppur con le criticità sopra evidenziate, e per le ovvie ragioni che hanno determinato la sua definizione sin dagli albori della riforma dei primi anni settanta, **rappresenti un punto di compromesso da cui difficilmente è possibile tornare indietro; al contempo, si rende tuttavia necessario aprire un’approfondita riflessione ed analisi sull’opportunità di continuare a tassare il reddito da lavoro** (dipendente, di impresa familiare e da

¹⁰ Regime abrogato dalla Legge di Stabilità per il 2016, Legge n.208/2015, hanno continuato a poterlo applicare i contribuenti che prima del 2016 si erano già avvalsi del regime fino al compimento del trentacinquesimo anno di età. Il regime è applicabile da imprenditori individuali o professionisti con ricavi/compensi non superiori a 30.000 euro annui.

¹¹ Il regime applicabile dai soli imprenditori individuali o professionisti con ricavi/compensi non superiori a 65.000 euro annui.

¹² Fra le più importanti, (i) le detrazioni di cui all’art. 13 del TUIR riconosciute in relazione a determinate tipologie di redditi (quali, redditi da lavoro dipendente, pensione e di impresa minore) vengono azzerate al raggiungimento dei 55.000 euro di reddito complessivo e (ii) le detrazioni per **carichi di famiglia** il cui azzeramento avviene al raggiungimento di soglie di reddito complessivo diversificate in relazione alla tipologia di familiare a carico (ad esempio, in presenza di coniuge a carico l’azzeramento avviene a 80.000 euro di reddito, per i figli 95.000 euro incrementato di 15.000 per ogni figlio successivo al primo).

lavoro professionale ⁽¹³⁾) ad aliquote progressive **ovvero**, cambiando paradigma, valutare se **non sia preferibile prevedere una tassazione proporzionale dell'intero reddito complessivo** (indipendentemente dalle fonti di produzione) e **garantendo progressività al sistema attraverso un sistema di deduzioni e detrazioni ed esenzione del reddito minimo vitale**. È sotto gli occhi di tutti che uno dei **limiti dell'attuale sistema di tassazione** è proprio ravvisabile nel fatto che **la tassazione progressiva IRPEF non "incide" sui contribuenti più facoltosi** che possiedono **tipologie di redditi soggetti a tassazione cedolare** quali, ad esempio, **redditi di capitale** e i **redditi di immobili residenziali locati**. Di fatto, l'attuale tassazione progressiva incide maggiormente sulla componente lavoro (che viene penalizzata e disincentivata), favorendo, al contempo, la rendita. In concreto si pone la questione se **sia preferibile continuare con l'attuale sistema di tassazione del reddito personale, "intriso" di regimi sostitutivi e di eccezioni (con gli effetti distorsivi che producono)**, piuttosto che ripensarlo su **base proporzionale con inclusione nella sua base imponibile di tutti i cespiti reddituali ⁽¹⁴⁾** e con **progressività garantita da deduzioni e detrazioni ed esenzione del reddito minimo vitale**.

5. LA RIFORMA DELLA TASSAZIONE PERSONALE DELLA PICCOLA IMPRESA NELLA PIÙ AMPIA RIFORMA DELL'IRPEF

Confartigianato è convinta che la riforma debba partire da una condivisione dell'esigenza di ridurre la pressione IRPEF che grava sul lavoro ⁽¹⁵⁾ e che tale riduzione debba fondarsi su alcuni assunti:

1. tutti i redditi da lavoro (sia esso dipendente, autonomo o d'impresa personale) devono essere trattati alla medesima stregua garantendo equità orizzontale al sistema;
2. la tassazione dei redditi d'impresa, di cui quelli di impresa individuale e società di persone concorrono al reddito complessivo IRPEF, deve essere, tendenzialmente, neutrale rispetto alla natura giuridica dei soggetti che li ritraggono.

Per Confartigianato il progetto di riforma della tassazione personale (IRPEF) non può prescindere da alcune scelte di fondo che rappresentano il modello di **tax design**, cioè il **disegno organico a cui il sistema deve tendere**.

¹³ Ad eccezione dei redditi di imprese individuali e lavoro professionale che applicano il regime forfetario.

¹⁴ Per evitare complicazioni al sistema **l'aliquota proporzionale potrebbe essere posta ad un livello** che eviti di **dover riportare in dichiarazione i redditi finanziari** mantenendo **il prelievo a titolo definitivo in capo agli intermediari con i quali sono trattenuti rapporti stabili**.

¹⁵ In tal senso le Raccomandazioni della Commissione Europea all'Italia – COM(2019) 512final

5.1 Nella tassazione del reddito d'impresa la forma giuridica del soggetto deve essere neutrale rispetto al prelievo

Il reddito d'impresa prodotto da imprese individuali e società di persone viene attratto, in virtù del principio di trasparenza, alla tassazione progressiva IRPEF con la conseguenza che, anche nel caso in cui parte del reddito non venga prelevato dal titolare/collaboratori dell'impresa individuale ovvero dai soci sarà tassato, comunque, ad aliquota marginale.

Tale situazione determina una palese disparità di trattamento in quanto per i soggetti IRES, in assenza di distribuzione di utili, il reddito subisce una tassazione nella misura del 24% mentre per ditte individuali e società di persone il reddito concorre alla tassazione progressiva IRPEF prescindendo dalle vicende relative alla sua eventuale distribuzione.

Una possibile soluzione a tale distorsione dovrebbe portare, nell'ambito della riforma dell'IRPEF, alla revisione dell'imposizione sui redditi delle imprese individuali e delle società di persone in regime di **contabilità ordinaria**, con l'introduzione di una **tassazione proporzionale sul reddito d'impresa alla stessa aliquota prevista per l'IRES (24%) per la quota di utile non prelevata**. In tal modo il reddito d'impresa troverebbe una uniforme tassazione slegata dalla natura giuridica del soggetto che lo ritrae. Inoltre, si favorisce la patrimonializzazione delle piccole imprese, in continuità con la normativa sull'aiuto alla crescita economica (ACE).

Dovrebbe essere, quindi, previsto che **su base opzionale il reddito d'impresa di tali soggetti non concorra più, ai fini IRPEF, alla formazione del reddito complessivo ma sia assoggettato a tassazione separata con applicazione della medesima aliquota prevista ai fini IRES**, mentre le somme che l'imprenditore (o i soci della società di persone) ritrae dall'impresa verrebbero tassate, ai fini IRPEF, come reddito ordinario soggetto alla progressività propria di questo tributo. Al contempo, tali somme dovrebbero essere deducibili dal reddito d'impresa.

In sintesi, con la riforma della tassazione del reddito delle imprese familiari verrebbero perseguiti i seguenti effetti:

- 1) tassare alla medesima aliquota tutte le forme d'impresa, indipendentemente dalla natura giuridica assunta;

- 2) il reddito non distribuito sarebbe tassato sempre all'aliquota dell'imposta sulle società, che è generalmente inferiore all'aliquota marginale massima dell'imposta personale dell'imprenditore o dei soci;
- 3) considera l'impresa come "separata" dall'imprenditore ed evidenzia il contributo lavorativo che quest'ultimo vi apporta;
- 4) scindendo il reddito dell'impresa da quello dell'imprenditore diviene possibile sgravare in modo sostanziale e percepibile il reddito reinvestito nell'impresa e mantenere una tassazione analoga a quella degli altri redditi da lavoro (dipendente o da pensione) sulla parte di reddito che l'imprenditore ritrae dall'azienda per soddisfare i propri bisogni; in sostanza, mentre si mantiene un'equità orizzontale ai fini IRPEF sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo, imprenditoriale), si riconosce, concedendo un carico fiscale ridotto, l'utilità sociale della patrimonializzazione e dell'investimento nell'azienda.

Soprattutto, verrebbe garantita **sugli utili non prelevati** una **iniziale equa tassazione**, favorendo la capitalizzazione delle imprese familiari.

Al riguardo, da ultimo, si ricorda che il legislatore aveva istituito l'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI) ⁽¹⁶⁾ che permetteva di raggiungere gli scopi illustrati.

5.2 La tassazione cedolare dei redditi d'impresa per soggetti di ridotte dimensioni all'interno del sistema duale

La **tassazione cedolare del reddito d'impresa dei soggetti forfetari** va inserita, seppur la quasi totalità di tale reddito possa essere attribuita al lavoro dell'imprenditore, **nell'ambito di una precipua scelta che privilegia, per i soggetti di ridottissime dimensioni con limitata struttura, la semplificazione degli adempimenti di cui la tassazione proporzionale (15% - o 5% per le start up - del reddito) è una delle componenti**. Peraltro, si evidenzia che la tassazione al 15% del reddito determinato forfetariamente, considerate le ridotte dimensioni ed i livelli di reddito medio, è **sostanzialmente in linea**, in presenza di **redditi di ammontare pari a circa 25.000 euro, con la tassazione IRPEF dei redditi da lavoro dipendente tenuto conto, per questi ultimi, della detrazione loro spettante e dell'incremento a 100 euro mensili del cosiddetto "Bonus Renzi"**.

¹⁶ Art. 1, comma 547, lett. b) legge n. 232 del 2016 (legge di Bilancio per il 2017).

Prima di approfondire l'analisi sui concreti effetti determinati dall'applicazione del regime forfetario, vale la pena ricordare che non tutti i potenziali interessati dal regime (dal 2019 il regime è applicabile da imprese e attività professionali condotte da persone fisiche con ricavi/compensi sino a 65.000 euro di reddito) aderiscono allo stesso in considerazione del fatto che le percentuali di redditività previste, in molti casi, non garantiscono la copertura dei costi effettivi del soggetto.

Le percentuali di redditività vengono riportate nella tabella sottostante.

GRUPPO DI SETTORE	CODICI ATTIVITÀ ATECO	COEFFICIENTE DI REDDITIVITÀ
Industrie alimentari e delle bevande	(10 – 11)	40%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	45 - (da 46.2 a 46.9) - (da 47.1 a 47.7) - 47.9	40%
Commercio ambulante di prodotti alimentari e bevande	47.81	40%
Commercio ambulante di altri prodotti	47.82 - 47.89	54%
Costruzioni e attività immobiliari	(41 - 42 - 43) - (68)	86%
Intermediari del commercio	46.1	62%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	(55 - 56)	40%

GRUPPO DI SETTORE	CODICI ATTIVITÀ ATECO	COEFFICIENTE DI REDDITIVITÀ
Attività Professionali, Scientifiche, Tecniche, Sanitarie, di Istruzione, Servizi Finanziari ed Assicurativi	(64 - 65 - 66) - (69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75) - (85) - (86 - 87 - 88)	78%
Altre attività economiche diverse dalle precedenti		78%

Dalle dichiarazioni dei redditi presentate in relazione al periodo d'imposta 2018 emerge che il **reddito medio** (determinato forfaitariamente) **ammonta a 9.230 euro** (con una punta massima di 12.450 per le attività del settore costruzioni) tassato ad imposta sostitutiva del 15%, escluse le *start up*.

Sulla base di tali dati risulta che **la scelta di aderire al regime è stata effettuata non tanto considerando la tassazione** ⁽¹⁷⁾ quanto le **semplificazioni in termini di adempimenti che il regime prevede** ⁽¹⁸⁾.

Va evidenziato che l'innalzamento a 65.000 euro per tutte le attività ⁽¹⁹⁾ del limite di ricavi/compensi determinerà a partire dai redditi del 2019 anche il conseguente incremento del reddito medio

¹⁷ La tassazione IRPEF prendendo a base il reddito medio di 9.230 euro dichiarato per il 2018 e considerando la detrazione d'imposta spettante alle imprese minore ai sensi dell'art. 13 del TUIR pari a 1.104 euro per redditi sino a 4.800 euro, poi decrescente con azzeramento oltre i 55.000 euro di reddito complessivo, sarebbe stata di 1.116 euro, quella sostitutiva al 15% è pari a 1.384 euro.

¹⁸ Nessun adempimento ai fini IVA, quindi viene meno l'obbligo di liquidazione, versamento del tributo e dichiarativo. Ai fini dei redditi compilazione di uno specifico quadro del Modello Redditi persone fisiche di semplice compilazione. Le fatture emesse e ricevute non devono essere registrate ma solo conservate.

¹⁹ In precedenza i limiti ricavi/compensi erano i seguenti:

- Industrie alimentari e delle bevande (Ateco 10 - 11): **45.000 euro**;
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio (Ateco 45 - da 46.2 a 46.9 - da 47.1 a 47.7 - 47.9): **50.000 euro**;
- Commercio ambulante di prodotti alimentari e bevande (Ateco 47.81): **40.000 euro**;
- Commercio ambulante di altri prodotti (Ateco 47.82 - 47.8): **30.000 euro**;
- Costruzioni e attività immobiliari (Ateco 41 - 42 - 43) - (68): **25.000 euro**;
- Intermediari del commercio (Ateco 46.1): **25.000 euro**;
- Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione (Ateco 55 - 56): **50.000 euro**;

tassabile ad imposta sostitutiva. Con l'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta 2019 sarà possibile un riscontro dell'effetto del regime in termini di applicazione e di equità. Va anche considerato, nell'analisi, che i soggetti che applicano **il regime forfetario non possono detrarre e dedurre nessun onere dal reddito ad eccezione dei contributi previdenziali obbligatori**. Anche tale elemento deve essere valutato nella definizione dell'effettivo livello di tassazione dei soggetti forfetari.

5.3 La riforma deve garantire equità orizzontale ai redditi da lavoro

Confartigianato nell'ambito della riforma dell'IRPEF (indipendentemente da qualsiasi scelta venga operata in relazione alla modalità per garantire la progressività: per scaglioni o continua sul modello tedesco) ritiene indispensabile che venga assicurato **pari trattamento (equità orizzontale) a tutti i redditi da lavoro indipendentemente dalla loro categoria reddituale** (lavoro dipendente, d'impresa minore o di lavoro autonomo). In sede di riforma occorrerà prevedere che **le detrazioni accordate ai redditi da lavoro siano di pari ammontare evitando ingiustificate ed inique differenziazioni**. Le ragioni che nel passato hanno motivato un differente trattamento affondavano le loro radici sul diverso importo delle cosiddette "spese di produzione del reddito" ammesse in deduzione.

La già menzionata giustificazione, alla luce dei mutamenti legislativi intervenuti, è venuta meno; infatti, nel nostro ordinamento, non sono rinvenibili spese "personali" (vitto, alloggio, trasporti, vestiario, ecc.) legittimamente deducibili dal reddito d'impresa, in perfetta simmetria con quanto avviene per il lavoro dipendente. Vi è, inoltre, da osservare che per le imprese, in un'ottica antielusiva, non vi è la possibilità di dedurre una serie di costi per i quali vigono limiti di deduzione dal reddito senza ammettere prova contraria, anche in presenza di costi totalmente inerenti all'attività (esempio: deduzioni dei costi relativi ai mezzi di trasporto a motore e alla telefonia mobile e fissa).

In sede di riforma fiscale si auspica, quindi, che venga garantita equità orizzontale per ricondurre ad unitarietà, anche sotto il profilo della tassazione dei redditi prodotti, i diversi redditi da lavoro (dipendente, autonomo, impresa), ricompresi nella base imponibile IRPEF.

-
- Attività professionali, scientifiche, tecniche, sanitarie, di istruzione, servizi finanziari ed assicurativi (Ateco 64 - 65 - 66 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75 - 85 - 86 - 87 - 88): **30.000 euro**;
 - Altre attività economiche (Ateco da 01 a 03 a 05 a 09, da 12 a 33, da 35 a 39, 49 - 50 - 51 - 52 - 53 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 63 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 82 - 84 - 90 - 91 - 92 - 93 - 94 - 95 - 96 - 97 - 98 - 99): **30.000 euro**.

In sostanza, a parità di reddito della stessa natura (reddito da lavoro) deve corrispondere la medesima imposta.

Le detrazioni collegate alla natura dei redditi (previste dall'art. 13 del TUIR) rappresentano, di fatto, un'area di esenzione che assume una connotazione molto simile ad un "minimo vitale esente". Tale *no tax area* varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti: è pari a circa **8.145 euro per i lavoratori dipendenti**, a circa **8.130 euro per i pensionati** e a **4.800 euro per imprenditori individuali, soci di società di persone e lavoratori autonomi**. Tale diversità (non motivata dalla forfetizzazione dalle spese di produzione del reddito, sulla considerazione che la detrazione è sostanzialmente uguale per dipendenti e pensionati e questi ultimi, come noto, non sostengono spese per produzione reddito) determina "minimi vitali esenti" diversificati e non giustificabili in quanto, **per sua natura, il "minimo vitale esente" deve essere uguale per tutte le persone fisiche** con la sola, eventuale, correzione legata all'ammontare del reddito complessivo.

Per completezza, attualmente **le detrazioni per lavoro** sono riservate a favore degli **imprenditori individuali (e dei partecipanti all'impresa familiare) ovvero dei soci di società di persone a condizione** che, per la determinazione del reddito, ci si avvalga del **regime semplificato di cui all'art. 66 del TUIR**. Si ritiene che la concessione dell'agevolazione debba avvenire non più in relazione alla tipologia di contabilità adottata, **bensì alla circostanza che i citati soggetti prestino la propria attività nell'impresa rilevabile attraverso l'iscrizione a forme di contribuzione pensionistica obbligatoria**.

6. ALCUNE RIFLESSIONI SUL SISTEMA DI TASSAZIONE DELL'IMPRESA FAMILIARE

Dopo aver fornito spunti di analisi sul riordino della tassazione IRPEF dei redditi delle imprese individuali e società di persone, vale la pena soffermare l'attenzione sulle modalità di determinazione del reddito di tali soggetti nell'ambito dell'attuale ordinamento.

Il sistema di tassazione dell'impresa familiare è stato oggetto, nel corso degli ultimi anni, di importanti modifiche caratterizzate dall'introduzione di regimi semplificati, sia di tassazione che in termini di adempimenti, per i contribuenti di ridotte dimensioni.

Al riguardo in base all'art. 11, comma 1, della legge di delega fiscale 11 marzo 2014, n. 23, è stato istituito, dal 2015, il **regime forfetario** ⁽²⁰⁾ riservato ad imprese individuali e lavoratori autonomi con

²⁰ Per le caratteristiche del regime si veda paragrafo 5.2

ricavi/compensi sino a 65.000 euro caratterizzato dall'applicazione dell'imposta sostitutiva di quella sui redditi ed IRAP.

Per le imprese con **ammontare di ricavi sino a 400.000 euro** se esercenti attività di prestazione di servizi e **700.000 euro per tutte le altre imprese** è stato rivisitato, dal 2017, il **regime di contabilità semplificata improntando** la determinazione del reddito e del valore della produzione netta al **principio di cassa**.

La scelta del legislatore è stata quella, per entrambi i regimi (forfetario e semplificato), di avvicinare il momento del prelievo a quello di effettivo incasso delle somme maturate al fine di ridurre i problemi connessi alla mancanza di liquidità nel pagamento delle imposte.

A tali regimi di determinazione del reddito si affianca, per le imprese più strutturate, il **regime ordinario** nel quale la determinazione del reddito avviene in base al **principio della competenza economica**.

Confartigianato ritiene che il **modello di tassazione della piccola impresa risponda pienamente alle esigenze di tale platea di contribuenti. Vanno evitate radicali modifiche** ⁽²¹⁾ **nelle modalità di determinazione del reddito della piccola impresa che, inevitabilmente, determinerebbero ulteriori gravosi costi di adeguamento.**

Il disegno di tassazione dell'impresa familiare va **completato con l'introduzione della tassazione proporzionale sul reddito d'impresa per imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria** ⁽²²⁾.

7. IL RIORDINO DELLE TAX EXPENDITURES, IL LORO RUOLO NELL'AMBITO DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE

Il sistema della tassazione personale può essere rimodulato anche attraverso una sostanziale revisione delle *tax expenditures*. Appare, altresì, importante sottolineare - in presenza di una pressione fiscale notevolmente più elevata rispetto a quella dei nostri diretti *competitors* - che

²¹ Da approfondire la proposta avanzata dal Direttore dell'Agenzia delle entrate Avv. Ruffini nel corso dell'audizione dell'11 gennaio 2021 che si sostanzia in un regime di cassa "puro" con deduzione integrale delle voci di costo al momento del pagamento della spesa (compresi gli investimenti in beni strumentali) e l'introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. La deduzione integrale dei costi dei beni strumentali può fornire, in sinergia con il credito d'imposta Transizione 4.0, un forte impulso agli investimenti privati. Va però evitato di introdurre ulteriori adempimenti che possono essere rappresentati dalla necessità di operare 12 o 4 liquidazioni e versamenti "provvisori" d'imposta con conguaglio annuale, in luogo di un solo adempimento oggi connesso alla Dichiarazione dei redditi. Peraltro, tale sistema mal si concilierebbe con l'attuale tassazione progressiva dei redditi.

²² Si veda paragrafo 5.1

norme di favore hanno consentito, sino ad ora, di far guadagnare spazi di competitività al nostro sistema produttivo.

Le innumerevoli detrazioni e deduzioni oggi vigenti sono spesso frutto della ricerca di una **maggior equità da parte del sistema** ma anche lo strumento con cui sono state **attribuite agevolazioni e incentivi** che avrebbero dovuto formare oggetto di specifici interventi con altre modalità. Finalità peraltro non raggiunte proprio dai soggetti più fragili, gli “incapienti” che, di fatto, non possono beneficiare delle stesse.

Vale la pena, però, ricordare che molte *tax expenditures* perseguono la finalità, attraverso il contrasto di interesse, di far emergere base imponibile. Al riguardo si evidenzia che il citato **contrasto di interessi** ha prodotto **interessanti risultati nel campo dell’edilizia garantendo**, a costi contenuti ⁽²³⁾ per il Bilancio dello Stato, **la riqualificazione edilizia ed energetica del nostro patrimonio immobiliare** oltre che l’emersione di base imponibile.

Non va dimenticato, da ultimo, che le principali agevolazioni (in termini di mancato gettito) rappresentano, in massima parte, *tax expenditures* di notevole impatto “sociale” (es. detrazioni per lavoro, aliquote ridotte IVA, detrazioni per familiari a carico, detrazioni per spese sanitarie, ecc).

²³ Dal 1998 al 2020 gli incentivi fiscali hanno interessato **21 milioni di interventi ed attivato investimenti per 346 miliardi di euro**. Il **costo dovuto ai minori introiti** conseguenti agli incentivi ammonterebbe a **165,5 miliardi di euro**, il **gettito fiscale e contributivo** derivante dalle attività economiche mobilitate dagli incentivi sarebbe pari a **131,0 miliardi di euro** con un saldo negativo nell’arco **1998 – 2020 di 34,5 miliardi di euro** pari a **1,5 miliardi di euro per ogni anno**. Fonte: Camera dei deputati, Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell’impatto delle misure di incentivazione, Rapporto 2020, 26 novembre 2020.