



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

Commissioni congiunte

6^a Finanze Senato e VI Finanze Camera

**Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul
reddito delle persone fisiche e altri aspetti del
sistema tributario**

Audizione CNA

15 febbraio 2021

Sommario

1. Premessa.....	1
2. La mancanza di equità nella tassazione dei redditi: allineare le detrazioni IRPEF	3
3. Trasferimento della tassazione delle imprese personali dalla realizzazione del reddito d'impresa al momento del prelevamento.....	7
4. Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi	7

1. Premessa

L'indagine conoscitiva ha come obiettivo l'individuazione delle criticità dell'attuale IRPEF, le possibili e alternative opzioni di riforma, e l'analisi d'impatto sull'efficacia ed efficienza del prelievo tributario, sulla distribuzione del reddito e sulla crescita economica.

Il contributo di CNA è focalizzato sull'**applicazione dell'IRPEF alle imprese artigiane**, che sono **oltre 1 milione** e per la maggior parte costituite da ditte individuali per il 73,8% e da società di persone per il 18,4%, di cui 13,1 S.n.c. e 5,3 S.a.s. (solo il 7,5% è costituito da s.r.l.).

Come per la maggior parte dei soggetti IRPEF, anche per le imprese artigiane negli anni sono state introdotti regimi e modalità che hanno differenziato il trattamento fiscale e modificato la struttura iniziale dell'imposta a danno dell'equità e della semplicità di applicazione.

Si deve infatti considerare che **per le imprese individuali**, a seguito dell'estensione a 65.000 euro della soglia dei ricavi, **il 33%** degli imprenditori individuali opera in regime **forfettario**, **il 60%** in contabilità **semplificata** e il 7% in contabilità ordinaria.

Mentre, tra le società di persone il 62% ha optato per il regime di contabilità semplificata e il 38% per la contabilità ordinaria.

Ad ogni regime corrispondono oneri (e costi amministrativi) e pressioni fiscali diverse.

Da un lato, le società a responsabilità limitata con volume di affari inferiore a 5 mln di euro, hanno la possibilità di scegliere alternativamente l'applicazione dell'IRES ovvero di assoggettare il proprio reddito al regime di trasparenza fiscale che consente loro di evitare la doppia imposizione del reddito prodotto e distribuito attraverso la sola tassazione IRPEF progressiva.

Dall'altro, l'introduzione del regime di cassa per la tassazione del reddito delle imprese personali in contabilità semplificata, e dal 2015 il regime forfettario applicabile dalle imprese individuali e dagli autonomi con volume di ricavi inferiore a 65 mila euro, hanno alleggerito la pressione fiscale ed hanno comportato una oggettiva e percettibile semplificazione ad una parte consistente delle micro imprese personali, riducendone la tassazione.

Restano maggiormente esposte all'iniquità e alla **complessità** del sistema fiscale Italiano tutte **imprese personali** che non hanno i requisiti per entrare nel regime forfettario: quasi 1 milione e 400 mila piccole imprese, in buona parte artigiane.

È necessario affrontare e risolvere il problema alla radice.

Consideriamo quindi quantomai opportuno procedere ad una complessiva riforma dell'impianto vigente dell'IRPEF per recuperare **equità nel prelievo e semplicità nell'applicazione**.

La riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche deve andare di pari passo con la progressiva riduzione della pressione fiscale per tutti percettori di reddito da lavoro per favorire la crescita della produzione di ricchezza a sostenere i consumi.

Dall'ultima importante riforma del sistema fiscale Italiano del 1973, modificata nel 1997 e nel 2004, la pressione fiscale è passata dal 30% al 42%. Una crescita ripartita in maniera disuguale tra i diversi contribuenti attraverso il riconoscimento di eccezioni e deroghe nella tassazione, tese a considerare esigenze di ristrette categorie di contribuenti.

Questo ha creato un sistema fiscale che oltre a rimanere oneroso è diventato farraginoso e complicato da applicare, contribuendo spesso a far incorrere il contribuente in errori con la conseguente applicazione delle sanzioni e l'avvio di interminabili contenziosi.

Tutti i sistemi fiscali, infatti, sono legati da un trade-off tra equità e semplificazione. Il sistema fiscale più equo sarà sempre quello più complicato. Al contrario, il sistema fiscale più semplice sarà anche meno equo.

Il **sistema fiscale Italiano**, pur rimanendo iniquo a svantaggio delle imprese personali, è anche **molto complicato**. La riforma è quindi l'occasione per ridefinire l'equilibrio tra equità e semplificazione del sistema fiscale. **Semplificazione** che, oltre a riguardare gli adempimenti connessi alla determinazione e dichiarazione delle basi imponibili, deve necessariamente intervenire su tutti gli adempimenti connessi al contrasto dell'evasione.

Una volta raggiunto il nuovo punto di equilibrio nella struttura del sistema fiscale, si deve dare continuità e stabilità alle norme. I continui cambiamenti sia del sistema fiscale nel suo complesso, che degli adempimenti connessi alla determinazione e dichiarazione delle basi imponibili, ovvero finalizzati al contrasto dell'evasione, hanno un costo elevatissimo per le imprese. Costo che va ad aggiungersi alla già elevata pressione fiscale.

2. La mancanza di equità nella tassazione dei redditi: allineare le detrazioni IRPEF

Uno dei più importanti obiettivi della riforma fiscale del 1973 è stato quello di garantire **condizioni di equità** sotto il profilo dell'imposizione fiscale tra tutte le categorie di reddito da lavoro. Così, a prescindere dalla fonte di reddito o, meglio, dall'attività di lavoro esercitata, la ricchezza prodotta e distribuita sotto forma di utili veniva tassata allo stesso modo, seguendo le aliquote progressive dell'IRPEF.

I redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e d'impresa - prodotti da ditte individuali o società di persone (le partite Iva) - seguivano comunque la sola tassazione progressiva IRPEF.

Allo stesso modo, i redditi delle società di capitali, nel momento in cui venivano distribuiti ad un socio persona fisica, con la tecnica della maggiorazione di conguaglio ovvero, poi, del credito d'imposta sui dividendi, seguivano la stessa forma di tassazione. In questi casi, infatti, l'IRPEF in capo alla società, rappresentava una sorta di acconto dell'IRPEF che i soci avrebbero poi pagato sul reddito prodotto dalla società all'atto della distribuzione degli utili.

Anche allora era possibile riscontrare, per alcune categorie di reddito, piccole distinzioni nella tassazione, come nel caso dei redditi di lavoro dipendente o di pensione. Erano, tuttavia, differenze sistematiche finalizzate a mettere sullo stesso piano situazioni diverse. Ad esempio, per il reddito di lavoro dipendente era riconosciuta una piccola detrazione per tenere conto, in modo forfetario, dei costi di produzione del reddito che i lavoratori dipendenti non potevano dedurre analiticamente. A conferma di tale presupposto, valga il fatto che, originariamente, l'ammontare della detrazione prescindeva dall'ammontare del reddito dichiarato. In altre parole, con il precedente sistema, qualsiasi distinzione seguiva una logica ben determinata tesa a riportare sullo stesso piano situazioni diverse.

Questo principio è venuto meno col tempo e, in particolare dal 2004. Il radicarsi della convinzione secondo cui gli autonomi e le imprese personali, ai quali è consentita l'autoliquidazione dei tributi all'erario, ha prodotto delle divaricazioni sulla tassazione crescenti nel tempo. Divaricazioni che risultano ulteriormente accentuate dal bonus di 80 euro introdotto dal governo Renzi, esteso con il c.d. Bonus Conte che ha portato l'ammontare del bonus a 100 euro e con il riconoscimento dell'ulteriore detrazione di 480 euro per redditi compresi tra 28 mila e 40 mila euro, consolidata nella legge di bilancio 2021.

La detrazione riconosciuta a chi produce redditi di lavoro dipendente e di pensione non è più connessa al riconoscimento della deduzione forfetaria dei costi di produzione del reddito, ma è diventata, nella sostanza, una parte integrante dell'aliquota IRPEF. La detrazione riconosciuta per redditi da lavoro dipendente e per quelli da pensione assoggetta una parte di reddito ad aliquota zero (c.d. No-tax-area) e rappresentano il 62,3% del totale delle detrazioni riconosciute pari a 69 mld.

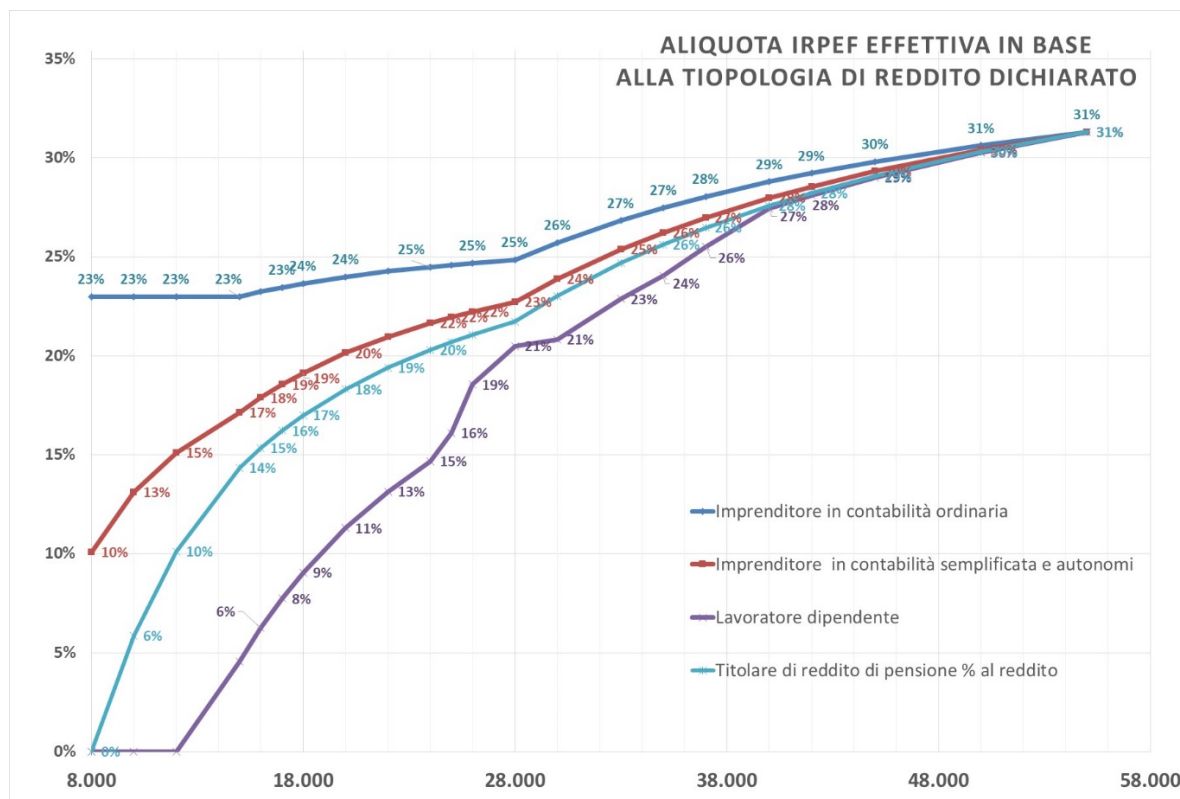
Tavola n. 1 - Distribuzione delle detrazioni fiscali IRPEF negli anni (dal 2014 al 2017)

Tipologia della detrazione	Am.tare in migliaia di euro (2014)	Am.tare in migliaia di euro (2015)	Am.tare in migliaia di euro (2016)	Am.tare in migliaia di euro (2017)	% (anno 2017)
Detrazioni fiscali tese a garantire la No Tax Area , diverse per natura del reddito: lav. Dipendente, pensione, ecc.	42.048.099	41.592.039	42.102.097	42.777.876	62,3%
Famigliari a carico	13.004.215	12.782.871	12.626.871	12.285.938	18,7%
Spese sanitarie, gli interessi sui mutui, ecc.	5.205.394	5.421.955	5.605.953	5.751.767	8,3%
Spese relative alle ristrutturazioni edilizie	4.098.222	4.702.904	5.321.367	6.002.015	7,9%
Interventi di riqualificazione energetica edifici	1.397.221	1.071.279	1.282.229	1.535.160	1,9%
Canoni di locazione a canone concordato	241.707	280.941	304.400	214.263	0,5%
per l'acquisto di mobili	98.164	156.838	242.215	320.593	0,4%
Altre detrazioni	57.780	57.846	64.979	81.133	0,1%
Totale	66.150.802	66.066.673	67.550.111	68.968.745	100%

Fonte: Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese - Elaborazione Centro Studi CNA su dati MEF

Più in dettaglio nella tavola n. 1, emerge che la parte preponderante dalle detrazioni è costituita dalle detrazioni riconosciute in ragione della tipologia di reddito prodotto e che, sulla base delle quali, vengono definite le attuali "No tax area" (parte di reddito entro il quale non emerge alcuna imposta dovuta). Queste detrazioni sono diversificate per tipologia di reddito realizzato: lavoro dipendente, da pensione, lavoro autonomo ed imprese in contabilità semplificata ovvero reddito d'impresa in contabilità ordinaria. Queste, con riferimento all'anno d'imposta 2017, da sole, con circa 42,7 mld rappresentano il 62,3% del totale delle detrazioni fiscali vantate dalle famiglie.

Figura 1 – Aliquota IRPEF effettiva dopo le detrazioni riconosciute in ragione della tipologia del contribuente



Fonte: Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese – Elaborazione Centro Studi CNA su dati MEF

Nella figura 1 si nota chiaramente come, considerando solamente l'IRPEF (escluse le addizionali) e l'IRAP riferita esclusivamente al reddito d'impresa, la tassazione si differenzia a secondo la natura del percettore del reddito di lavoro prodotto.

Tavola 2 - Tassazione delle diverse categorie di reddito in base al reddito complessivo

Reddito complessivo dichiarato in euro	IRPEF impresa cont. Ord.	IRPEF impresa cont. Sempl	IRPEF lavoro dipendente	IRPEF reddito di pensione
8.000	23,00%	10,08%	0,00%	0,00%
10.000	23,00%	13,10%	0,00%	5,87%
12.000	23,00%	15,12%	0,00%	10,11%
15.000	23,00%	17,14%	4,57%	14,35%
16.000	23,25%	17,89%	6,26%	15,35%
18.000	23,67%	19,15%	9,06%	17,00%
20.000	24,00%	20,15%	11,31%	18,33%
24.000	24,50%	21,66%	14,67%	20,31%
28.000	24,86%	22,74%	20,51%	21,73%
30.000	25,73%	23,90%	20,83%	23,03%

Fonte: Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese - Elaborazione Centro Studi CNA su dati MEF

Dalla tavola 2 emerge che, a parità di reddito dichiarato, l'IRPEF sul lavoro dipendente è più bassa rispetto a quella di altre categorie. In dettaglio, per un reddito pari a 12 mila euro l'imprenditore individuale in contabilità semplificata ed i professionisti subiscono una tassazione IRPEF più alta di 15,1 punti percentuali rispetto ai lavoratori dipendenti; differenza che diventa di 23 punti percentuali se si è in contabilità ordinaria. A fronte di un imponibile di 20 mila euro, gli imprenditori in contabilità semplificata pagano 8,9 punti in più di IRPEF rispetto a un lavoratore dipendente, mentre gli imprenditori in contabilità ordinaria 12,7 punti in più. Le differenze si attenuano al crescere del reddito e si azzerano in corrispondenza di un imponibile pari a 55 mila euro, oltre il quale non sono riconosciute più le detrazioni da lavoro dipendente.

La tassazione dei redditi prodotti dalle persone fisiche non può essere diversa a seconda della differente modalità con cui si genera il reddito. Il principio di capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione italiana non può avere un peso diverso in funzione della tipologia di contribuente che produce il reddito tassato.

Pertanto, la prima misura da adottare al fine di riequilibrare la tassazione tra le diverse categorie di reddito da lavoro è **la progressiva estensione agli imprenditori individuali ed ai professionisti delle detrazioni previste per i lavoratori dipendenti.**

3. Trasferimento della tassazione delle imprese personali dalla realizzazione del reddito d'impresa al momento del prelevamento

É evidente che l'equiparazione delle detrazioni riconosciute sul reddito delle persone fisiche obbliga a ragionare sui diversi criteri di terminazione della base imponibile. Il reddito del dipendente è totalmente assoggettato a imposizione, e ciò giustifica la detrazione che tenga conto dei costi di produzione del reddito, mentre il reddito derivante dall'attività di imprenditore individuale sconta a monte la possibilità di dedurre le spese correlate.

Occorre, quindi, **modificare radicalmente il criterio di tassazione del reddito prodotto dalle imprese personali** (imprese individuali e società di persone) **assoggettando all'aliquota progressiva dell'IRPEF, con le medesime detrazioni previste per gli altri redditi da lavoro, la parte di reddito d'impresa prelevato dall'imprenditore e tassando con una aliquota separata la parte che resta in azienda.**

Questo nuovo criterio di tassazione porterebbe benefici alla parte di imprese individuali e società di persone che non hanno i parametri per l'accesso al regime forfetario, favorendone il rafforzamento patrimoniale, e garantirebbe equità nel prelievo sui redditi percepiti dai titolari.

L'aliquota di tassazione dell'Imposta sul Reddito delle Imprese Personali (IRIP) potrebbe essere fissata al 15%, al pari di quella applicata al regime forfetario.

4. Semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi

Per contrastare l'evasione fiscale, il sistema fiscale ha nel tempo aumentato gli obblighi di comunicazione delle informazioni a carico delle imprese, a cui si sono recentemente aggiunti l'introduzione della dichiarazione modello 730 precompilato e l'obbligo della fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi.

Il proliferare di norme e di adempimenti sempre più complessi hanno determinato, nel tempo, maggiori oneri a carico delle imprese. Se a questo si aggiunge poi la potestà regolamentare attribuita ai Comuni in materia di tributi locali, ci si ritrova letteralmente

in una “giungla” che pone difficoltà, anche interpretative, e sicuramente maggiori costi e oneri a carico delle imprese.

E’ necessario, quindi, semplificare drasticamente il sistema e utilizzare al meglio la tecnologia.

Per una vera semplificazione occorre, in primo luogo, ridurre il numero dei tributi dovuti dalle imprese.

Anzitutto, è necessario eliminare l’IRAP, una imposta che ha perso nel tempo le sue caratteristiche iniziali di imposta sui fattori produttivi, ed è oggi relativa al valore aggiunto e agli interessi pagati.

Dei quasi 13 miliardi di gettito IRAP l’Irap pagata dalle imprese personali è poco più di 1,8 miliardi, per effetto delle riduzioni della base imponibile riconosciute, la franchigia dall’imposizione pari a 13 mila euro, ovvero perché più semplicemente sono entrati nel regime forfettario. Circa l’86% dell’IRAP è dovuta sul reddito prodotto dai soggetti IRES.

Riteniamo, pertanto, che i tempi siano maturi per abrogare l’IRAP e farla diventare un’imposta addizionale all’IRES per recuperare gli 11 miliardi di gettito perduto.

Questo determinerebbe una riduzione della pressione fiscale delle imprese personali ed una forte riduzione di oneri amministrativi per le imprese soggette all’IRES.

Tavola 3 – IRAP dovuta dalle imprese in ragione della natura giuridica

Tipologia di soggetto	Numero imprese	Totale imposta		
		Frequenza	Ammontare	Media
Persone fisiche	1.589.572	713.583	816.430	1,14
Societa' di persone	707.373	428.439	1.003.186	2,34
Societa' di capitali ed enti commerciali	1.197.563	658.091	10.976.914	16,68
TOTALE	3.494.508	1.800.113	12.796.531	7,11

Fonte: Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese - Centro Studi CNA su dati MEF

Da anni si tende ad accollare ai contribuenti l’onere di adempimenti formali propedeutici all’attività di controllo dell’Amministrazione finanziaria. Basti ricordare dal 2018 l’obbligo trimestrale di invio dei dati relativi alle liquidazioni Iva periodiche (legge di bilancio 2017) e l’obbligo della trasmissione telematica dei corrispettivi esteso a tutti i soggetti dal 1° gennaio 2020.

In altri casi all’aggravio amministrativo derivante dai complessi oneri fiscali si è aggiunto un danno finanziario a seguito dell’introduzione di regimi particolari di versamento

dell'Iva. Ci si riferisce allo "split payment" e al "reverse charge", nonché alla ritenuta dell'8% applicata sui bonifici bancari fatti da famiglie ed imprese per l'ottenimento delle detrazioni relative alle ristrutturazioni edilizie e alla riqualificazione energetica degli edifici.

Lo "split payment" ed il "reverse charge" possono essere rappresentati come una chiave inglese inserita nell'ingranaggio "finanziario" dell'Iva. Un ingranaggio che, nella generalità dei casi, aiuta a raggiungere l'equilibrio finanziario a breve delle imprese. L'Iva che le imprese incassano dai propri clienti, sotto il profilo finanziario, rappresenta il contraltare dell'Iva pagata dalle stesse imprese ai propri fornitori. Con l'introduzione di questi due nuovi istituti, il meccanismo dell'IVA si è interrotto drasticamente. L'impresa costretta ad applicare il "reverse charge" o lo "split payment", infatti, continua a finanziare a breve i propri fornitori, mentre non è più finanziata dai propri clienti, dal momento che questi non le riconoscono più il tributo europeo.

I problemi derivanti da questi istituti sulla gestione finanziaria a breve delle imprese, pertanto, sono due:

- la mancata disponibilità finanziaria derivante dall'IVA incassata dai propri clienti, eccedente quella pagata ai propri fornitori;
- il mancato recupero dell'Iva pagata ai propri fornitori.

Considerando solamente i danni finanziari subiti dalle circa 2 milioni di imprese fornitrici della PA, nel 2019, sulla base dei dati pubblicati periodicamente dal MEF, è emerso un ammanco di cassa per più di 12,5 miliardi di euro (tavola 5).

Tavola 4 - Mancata Iva incassata dalle imprese che effettuano prestazioni verso la PA

Mesi	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gennaio	-	804	785	822	891	883
Febbraio	-	577	652	791	824	823
Marzo	19	1.067	878	969	968	1.015
Aprile	547	877	975	1.081	1.043	1.085
Maggio	580	897	788	961	992	1.177
Giugno	685	953	922	1.097	1.138	1.010
Luglio	721	890	889	1.005	1.015	921
Agosto	844	875	936	1.040	1.122	1.079
Settembre	682	813	837	967	972	945
Ottobre	824	844	906	918	1.000	1.042
Novembre	913	885	996	1.003	1.129	1.136
Dicembre	1.431	1.226	1.498	1.425	1.441	
Totale	7.246	10.708	11.062	12.079	12.535	11.116

Fonte: Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese – Centro Studi CNA su dati MEF

Anche la ritenuta dell'8% sui bonifici effettuati da famiglie ed imprese per il pagamento degli investimenti sugli immobili a titolo di ristrutturazione o di riqualificazione energetica, sta creando moltissimi problemi finanziari. Considerando che la redditività dei ricavi delle imprese che effettuano questi lavori, anche a causa dell'elevato costo dei materiali utilizzati, è intorno al 10% (analisi fatte sulla base della banca dati studi di settore), applicare una ritenuta dell'8% sui ricavi d'impresa significa chiedere un'anticipazione dell'80% del reddito. Anche in questo caso la conseguenza è una importante anticipazione di denaro allo Stato con evidenti ripercussioni finanziarie sulle imprese, che si trovano ogni anno costrette a trovare i modi per recuperare nel più breve tempo possibile i crediti relativi alle imposte sui redditi maturati.

A tutto questo si deve anche considerare che il limite, entro cui è possibile compensare i crediti Iva e quelli delle imposte sui redditi senza visto di conformità è passato da 15 mila euro a 5 mila euro. Una misura che scoraggia la compensazione, dal momento che l'impresa dovrebbe pagare fino a mille euro per ottenere il visto necessario a compensare crediti per 5 mila euro.

Se non si procede con la compensazione l'impresa deve attendere tempi lunghi per ottenere il rimborso (anche 5 mesi), deve sostenere costi più alti per il visto di conformità e contrarre maggiori prestiti per la copertura delle spese correnti.

Al riguardo, va evidenziato che attualmente sui crediti fiscali chiesti a rimborso matura un tasso di interesse pari al 2% annuo e, peraltro, solo a decorrere dal secondo semestre dalla data di presentazione della dichiarazione; al contrario sui debiti iscritti a ruolo matura, da subito, un tasso di interesse del 3,5%.

Dopo l'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica dal 1° gennaio 2019 per tutte le operazioni IVA, diverse da quelle per cui è possibile emettere scontrino o ricevuta fiscale, è ormai evidente che il futuro degli obblighi contabili delle imprese sarà digitale. La legge di bilancio 2019 ha completato il monitoraggio digitale degli incassi con l'obbligo della trasmissione telematica dei corrispettivi per tutti i contribuenti dal mese di gennaio 2020.

Il processo delineato prevede che tutti i corrispettivi delle vendite di beni o servizi certificati attraverso le fatture elettroniche ovvero tramite ricevute fiscali o scontrini saranno monitorati in tempo reale perché veicolati attraverso il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle Entrate.

Strumenti che consentono di potenziare il contrasto all'evasione ma devono anche permettere di eliminare tutti gli adempimenti fiscali e i regimi particolari che danneggiano le imprese, specie le più piccole.

In particolare, **occorre eliminare:**

- **gli obblighi di comunicazione dei dati all’Agenzia delle Entrate finalizzati ai controlli;**
- **i regimi particolari di riscossione dei tributi, quali lo “split payment”, il “reverse charge”;**
- **la ritenuta sui bonifici bancari relativi a spese connesse a detrazioni fiscali;**
- **le limitazioni all’esercizio della compensazione orizzontale tra tributi.**

Gli oneri per contrastare l’evasione perpetrata da alcuni non possono gravare su tutte le imprese.

Infine, semplificazione ed equità dovrebbero portare anche a **eliminare l’IMU sugli immobili strumentali adibiti alle attività produttive**, come già accaduto per il settore agricolo.

L’IMU costituisce un costo inerente alla produzione del reddito: al momento è solo parzialmente detraibile (al 60%) e la deducibilità totale è prevista solo dal 2023, nonostante i beni immobili strumentali all’esercizio d’impresa abbiano lo scopo di concorrere alla produzione del reddito d’impresa, reddito che viene tassato ai fini IRPEF o IRES.

La mancata deducibilità del tributo comunale, in contrasto con principio di capacità contributiva sancito dall’articolo 53 della Costituzione, determina, infatti, la tassazione di una parte del reddito d’impresa (quello relativo all’IMU indeducibile) mai realizzato.

