



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

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

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 5 marzo 2021*

---

---

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....   | 3  |
| 2. RIFORMA DELL'IRPEF .....  | 4  |
| 2.1 Attuale curva della progressività .....  | 6  |
| 2.2 Questione dell'equità orizzontale .....  | 8  |
| 2.3 Tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo .....                 | 10 |
| 2.4 Modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi ..... | 11 |
| 3. PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO.....              | 12 |
| 3.1 Codificazione delle leggi tributarie.....  | 13 |
| 3.2 Abrogazione di imposte "inutili" (tra cui l'IRAP).....                                 | 13 |
| 3.3 Interventi "specifici" di semplificazione e per la ripartenza e lo sviluppo .....      | 15 |

---

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

grazie anzitutto per questa convocazione in audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per un progetto di riforma organica del sistema fiscale italiano che le Vostre Commissioni hanno deciso di avviare – anche per riaffermare, opportunamente, la centralità del Parlamento nel processo legislativo – a seguito della scelta del Governo di stanziare, già nell'originaria formulazione del disegno di legge poi divenuto legge di bilancio per il 2021, un apposito fondo destinato a finanziare per l'appunto una riforma del sistema fiscale.

Da questo punto di vista, consentiteci di osservare che le ottime intenzioni legislative non sembrano al momento poggiare su credibili basi finanziarie, 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 risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell'assegno unico per i figli a carico.

Pensare di riformare il sistema fiscale avendo a disposizione 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall'anno 2023, costituisce quel che si dice “un vasto progetto”.

Basti pensare che, solo per mettere a regime la detrazione aggiuntiva IRPEF per contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente, con reddito complessivo tra 28.000 e 40.000 euro, la medesima legge di bilancio per il 2021 ha dovuto mettere a disposizione risorse per circa 3 miliardi di euro, ossia il doppio di quel che risulta attualmente disponibile, a regime, sul fondo che dovrebbe finanziare la riforma nemmeno dell'intera IRPEF, ma del sistema fiscale nel suo complesso.

Evidenziamo questi numeri non per svilire l'importanza di un serio ragionamento di riforma del sistema fiscale, della cui opportunità vi diamo invece atto con assoluta convinzione, ma per evitare il consueto rischio “libro dei sogni” che sovente si manifesta ogni qual volta si parla di riforma fiscale.

Al tempo stesso, tuttavia, riteniamo importante ricordare come, nell'ultima legge di bilancio, sin dal documento programmatico elaborato dal Governo, che ne costituisce la premessa e la cornice finanziaria, la quadratura delle coperture è stata ottenuta conteggiando a partire dal 2022 ben 13 miliardi di effetti di cosiddetta “retroazione fiscale”.

La “retroazione fiscale” costituisce il gettito aggiuntivo che si mette in conto a fronte del volano economico che verrà generato dalle misure espansive di maggiori spese e minori entrate.

È dunque lecito attendersi in futuro analoga disponibilità a mettere, tra le coperture di misure di riduzione della pressione fiscale, anche gli effetti di retroazione da esse determinate, rendendo così un po' meno ostica sul piano finanziario, per quanto sempre complessa, l'adozione di queste misure.

È un punto molto importante su cui, dopo questo precedente che ha giustamente suscitato non poco dibattito, la dialettica, tra livello politico e istituzioni tecniche preposte alla stima degli effetti finanziari delle misure, dovrà essere improntato alla massima chiarezza.

Di seguito, cogliamo questa occasione per focalizzare le nostre considerazioni su tre macro-temi:

- la riforma del prelievo fiscale sui redditi ed in particolare su quelli delle persone fisiche, perché il ridisegno della curva della progressività IRPEF è il tema che la politica ha posto al centro del dibattito sulla necessità di una riforma fiscale che sta alla base della presente indagine conoscitiva;

- 
- la razionalizzazione normativa e la semplificazione applicativa, perché è il tema che per certi versi più sta a cuore a chi, come i commercialisti e i loro clienti piccoli o grandi con partita IVA, si confronta tutti i giorni con gli aspetti applicativi del sistema fiscale italiano;
  - l'implementazione di misure idonee a rendere il nostro fisco compatibile con le esigenze di resilienza, ripartenza e sviluppo dell'economia, negli anni "post Covid" a venire.

## 2. RIFORMA DELL'IRPEF

L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) costituisce la voce di entrata più rilevante del bilancio dello Stato. Dati ISTAT alla mano, 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.

Per meglio rendere l'idea della centralità dell'IRPEF, basta ricordare che l'imposta che si colloca al secondo posto è l'IVA con 111,5 miliardi di euro e il terzo posto del podio è occupato dall'IRES con 32,3 miliardi di euro.

La centralità dell'IRPEF discende anche da un altro aspetto: è l'unica imposta cui è affidato il compito di attuare il precetto costituzionale della progressività del sistema fiscale.

Un aspetto, questo, che meriterebbe più di qualche riflessione, ove si entrasse più opportunamente nell'ottica di una riforma complessiva del sistema fiscale italiano, piuttosto che della sua sola componente principale di entrata.

L'esame della attuale curva della progressività, disegnata sulla base di cinque aliquote nominali, dal 23% al 43%, applicabili a 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 anche 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.

Dei 28.013.829 contribuenti che subiscono un prelievo IRPEF, 18.099.654 (pari al 43,92% dei contribuenti totali) lo subiscono in misura inferiore al 15% sul reddito complessivo.

Solo i restanti 10.188.019 contribuenti subiscono un prelievo IRPEF superiore al 15% che va dal 17,32% medio per i 2.239.997 contribuenti con reddito complessivo compreso tra 26.000 e 29.000 euro al 39,97% medio per i 38.227 contribuenti con reddito complessivo superiore a 300.000 euro.

Come è noto, i redditi che concorrono a formare la base imponibile dell'IRPEF e delle sue addizionali sono in larghissima parte costituiti da redditi da lavoro e da redditi da pensione.

Su 855,3 miliardi di euro di redditi soggetti a IRPEF e relative addizionali (pari al totale di 864,2 miliardi di euro meno gli 8,9 miliardi di euro di redditi fondiari relativi all'abitazione principale che sono esclusi da imposizione mediante apposita deduzione di pari ammontare), quelli che derivano da redditi da lavoro sono 564,5 miliardi di euro e quelli che derivano da redditi da pensione sono 258,1 miliardi di euro, ossia, nel loro complesso il 96,2% del totale.

Il dettaglio dei 564,1 miliardi di euro che derivano da redditi da lavoro, pari al 66% del totale, è il seguente:

- 462,5 miliardi di euro derivano da lavoro subordinato e parasubordinato;
- 35,7 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale svolto in forma individuale;
- 31,9 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo imprenditoriale svolto in forma individuale;
- 34,4 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale svolto in forma associata.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, è a dir poco essenziale sottolineare che questi redditi da lavoro, oltre a valere il 66% dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100% della base imponibile che risulta gravata dall'altra gamba del prelievo tributario, ossia quello contributivo.

Nel 2019, le entrate tributarie riconducibili non già a quelle fiscali (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale), bensì a quelle contributive, sono state pari a 241,9 miliardi di euro.

Questi 241,9 miliardi di euro, sommati al 66% delle entrate per IRPEF e relative addizionali, evidenziano come, su un totale di entrate tributarie di 758,5 miliardi di euro, ben 369,5 miliardi di euro, pari al 48,7%, derivano da redditi di lavoro delle persone fisiche.

Come evidenziato anche dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, nel corso della sua audizione, a fronte di questi 855,3 miliardi di euro di redditi che risultano soggetti ad IRPEF e relative addizionali, di cui il 95,2% è rappresentato da redditi da lavoro o pensione, ci sono altri 88,2 miliardi di euro di redditi che sfuggono a questa imposizione, perché esclusi da prelievo (come gli 8,9 miliardi di euro di redditi fondiari degli immobili adibiti ad abitazione principale), oppure perché assoggettati a regimi di tassazione sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali:

- 9,7 miliardi di euro di redditi di lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale svolto in forma individuale, cui si applica la c.d. "flat tax degli autonomi" al 15%;

- 
- 15,7 miliardi di euro di redditi da locazioni di immobili a destinazione abitativa, cui si applica la c.d. "cedolare secca delle locazioni immobiliari" al 10% o 21%;
  - 2,9 miliardi di euro di redditi da lavoro dipendente, cui si applica la c.d. "imposta sostitutiva sui premi di produttività" al 10%;
  - 7,4 miliardi di redditi fondiari relativi a immobili che scontano l'IMU;
  - 43,6 miliardi di euro di redditi di capitale e diversi, cui si applicano le imposte sostitutive o le ritenute alla fonte a titolo di imposta proprie delle rendite finanziarie, con aliquota armonizzata al 26%.

Se, sulla base dei dati relativi all'anno di imposta 2018, risulta che i redditi non assoggettati a IRPEF, in quanto neutralizzati mediante pari deduzione o assoggettati a regimi di imposizione sostitutiva, ammontano al 9,3% del totale dei redditi censiti, è opportuno sottolineare che questa percentuale è da considerarsi già attualmente superiore al 10%, in considerazione del fatto che, per gli anni di imposta successivi al 2018, la legislazione vigente prevede un ambito di applicazione più ampio, di quello dell'epoca, della c.d. "flat tax dei lavoratori autonomi individuali", nonché l'inclusione dei dividendi da partecipazioni qualificate nel novero dei redditi soggetti all'imposizione sostitutiva del 26%, propria delle rendite finanziarie.

Tutto ciò premesso, nel rinviare al documento elaborato dalla commissione di esperti sulla riforma dell'IRPEF *sub* Allegato 1, promossa dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, affidandone il coordinamento dei lavori al professor Cottarelli (che si allega alla presente audizione), formuliamo di seguito alcune considerazioni su quelli che rappresentano i due assi cartesiani sui quali dovrebbe essere basato un sistema fiscale equo:

- l'equità verticale, ossia l'equità nella strutturazione della curva della progressività del prelievo e nella conseguente distribuzione del carico fiscale complessivo tra coorti di contribuenti con livelli di reddito diversi;
- l'equità orizzontale, ossia l'identità di prelievo tra redditi di uguale ammontare seppure di diversa origine, salvo differenziazioni fondate su finalità di discriminazioni qualitative dei redditi basate su assunti razionali e consapevoli.

### **2.1 Attuale curva della progressività**

L'attuale curva della progressività italiana evidenzia tre criticità principali:

- in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi (fino a 28.000 euro), differenze molto accentuate tra contribuenti con lo stesso ammontare di reddito imponibile, ma tipologie di redditi diversi che concorrono a formarlo (questione della c.d. "equità orizzontale"), dovuta all'effetto combinato di detrazioni decrescenti differenziate e, soprattutto, del bonus 100 euro;
- in corrispondenza dei redditi medi e medio-alti (da 28.000 a 75.000 euro), una crescita eccessivamente sostenuta dell'aliquota media effettiva, dovuta a una curva della progressività che, già in corrispondenza dei 28.000 euro di reddito imponibile, passa ad una aliquota marginale del 38%, con un salto di ben 11 punti percentuali dallo scaglione precedente, in un contesto in cui, parallelamente, continuano a decrescere rapidamente le detrazioni per redditi da lavoro e pensione, fino ad azzerarsi a 55.000 euro;

- 
- in corrispondenza dei redditi molto elevati (oltre 500.000 euro), aliquote medie effettive che divengono addirittura più favorevoli di quelle di altri Paesi (Germania) rispetto ai quali, fino a tale soglia, sussiste un rapporto inverso di "convenienza" tra le due curve, nel senso che fino a 500.000 euro di reddito imponibile l'aliquota media effettiva italiana è invece più elevata di quella tedesca.

Il passaggio ad una curva della progressività su "modello tedesco" consentirebbe di superare tutte e tre queste criticità, perché si determinerebbe:

- una curva della progressività unica per tutti i contribuenti anche in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi;
- un riassorbimento della "gobba" da iper-progressività che affligge attualmente i redditi medi e medio-alti;
- il riequilibrio dell'"appiattimento" da ipo-progressività che contraddistingue attualmente i redditi molto elevati.

Dal punto di vista della metodologia di calcolo dell'aliquota media effettiva, il modello tedesco non appare né più complicato, né meno trasparente dell'attuale sistema italiano, il quale risulta basato non solo su poche, ben individuate e chiare aliquote marginali (attualmente 5), ma anche su complesse detrazioni decrescenti che, ai fini della determinazione dell'aliquota media effettiva, richiedono per l'appunto conteggi non meno complessi di quelli che sottendono al c.d. "algoritmo" tedesco.

Una ipotesi di lavoro, che abbiamo concepito per fare chiarezza, è quella di sostituire le attuali curve della progressività italiana con una curva della progressività su "modello tedesco", prevedendo un'aliquota "zero" fino a 8.170 euro (in Germania è "zero" fino a 9.408 euro), la quale si sviluppi poi in modo perfettamente parallelo all'attuale curva della progressività tedesca, mantenendo 2 punti percentuali di aliquota effettiva in più in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile.

Questa ipotesi di lavoro presenta un costo, in termini di minore gettito, che stimiamo in un intorno di 8-10 miliardi, grazie anche al riassorbimento delle risorse attualmente impiegate per il bonus 100 euro a favore dei dipendenti e della c.d. "flat tax delle partite IVA individuali".

I "perdenti" di questo cambiamento sarebbero appunto i contribuenti con redditi di lavoro dipendente compresi tra 8.145 e 28.000 euro (che perderebbero parte del beneficio derivante dal bonus 100 euro), i contribuenti che applicano la "flat tax delle partite IVA individuali" con redditi di lavoro autonomo superiori a 22.000 euro, oltre ai contribuenti con un reddito imponibile superiore a 200.000 euro.

Per tutti gli altri, il cambiamento produrrebbe invece una diminuzione dell'aliquota media effettiva applicata sul reddito imponibile.

Nel caso in cui si ritenga politicamente non percorribile la via "tedesca" di una curva della progressività unica per tutti i contribuenti e si preferisca invece mantenere l'attuale assetto di curve della progressività differenziate, in base alla tipologia di redditi che concorrono a formare il reddito imponibile, riteniamo che ciò implichi necessariamente due cose:

- il mantenimento anche della c.d. "flat tax delle partite IVA individuali", in parallelo agli altri elementi di "disarticolazione" della unitarietà della progressività (detrazioni decrescenti differenziate e bonus);

- 
- il mantenimento di una curva della progressività espressa sotto forma di aliquote marginali uniche per tutti i contribuenti, su cui si applicano fattori di correzione "differenziati" per categorie di reddito (quali sono le attuali detrazioni decrescenti) espressamente individuati.

In altre parole, riteniamo tecnicamente condivisibile l'eventuale scelta di passare ad una curva di progressività costruita su "modello tedesco", ma riterremmo del pari tecnicamente non condivisibile l'eventuale scelta di procedere alla meramente formale "vestizione alla tedesca" di una progressività italiana che, nella sostanza, rimarrebbe ancorata alle sue logiche attuali, sia nei suoi profili di sviluppo "verticale" (tra contribuenti con livelli diversi di reddito imponibile) che in quelli di sviluppo "orizzontale" (tra contribuenti con lo stesso reddito imponibile, ma tipologie diverse di redditi che concorrono a formarlo).

Laddove la scelta politica sia quella di permanere nell'attuale schema della progressività italiana, con aliquote "lorde" uniche per tutti, ma curve della progressività differenziate per tipologia di contribuente, mediante appositi fattori di correzione "differenziati", riteniamo prioritario agire sul terzo scaglione di reddito imponibile, ossia quello che va da 28.000 euro a 55.000 euro di reddito, su cui si applica attualmente l'aliquota del 38%.

Una ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di suddividerlo in due distinti scaglioni:

- il primo, da 28.000 euro a 40.000 euro, con applicazione dell'aliquota marginale del 32%;
- il secondo, da 40.000 euro a 55.000 euro, con applicazione dell'aliquota marginale del 38%.

Unitamente a questa prioritaria modifica, potrebbero essere considerati altri interventi in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi, volti a uniformare anche per pensionati e lavoratori autonomi la detrazione decrescente che si applica ai lavoratori dipendenti, così da circoscrivere le differenze nella curva "sostanziale" della progressività al solo fattore "bonus 100 euro", ove spettante.

## **2.2 Questione dell'equità orizzontale**

Un tema sempre più delicato, di pari passo con l'introduzione di regimi opzionali e di detrazioni settoriali, che continuano imperterriti anche in questa legge di bilancio in corso di approvazione, è infatti quello dell'equità orizzontale della progressività (ossia quella tra redditi di tipo diverso, ma di ammontare uguale) non solo di quella verticale (ossia tra redditi di ammontare diverso).

A livello teorico, il soddisfacimento del requisito dell'equità orizzontale richiederebbe un sistema capace di tassare tutti i redditi nella stessa identica misura, al netto delle sole differenze giustificate da circostanze quali le diverse modalità di determinazione delle basi imponibili.

Sul piano pratico, questa fondamentale aspirazione trova un ragionevole punto di compromesso nella previsione di un sistema duale che preveda due sistemi di tassazione diversi:

- uno per i redditi che derivano da lavoro (subordinato, parasubordinato, libero professionale e imprenditoriale, ivi compresi i redditi "differiti" da lavoro, ossia le pensioni);
- uno per i redditi che derivano da disponibilità o impiego di capitali e mezzi.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" richiede il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate, per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo.

---

La curva della progressività, data da aliquote marginali, scaglioni e detrazioni decrescenti per redditi da lavoro, deve essere unica per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro.

A monte o a valle dell'unica curva della progressività, è corretto prevedere un meccanismo forfetario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che i lavoratori dipendenti sostengono (a differenza dei pensionati) senza possibilità di deduzione analitica dal reddito (a differenza dei lavoratori autonomi).

Questo meccanismo forfetario può assumere la forma di deduzione forfetaria dal reddito di lavoro dipendente, oppure di detrazione dall'imposta lorda, fermo restando che, in accordo alla finalità, dovrebbe trattarsi di detrazione fissa non decrescente.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" impone anche di allineare i lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei redditi da lavoro alla formazione del reddito complessivo.

Deve essere previsto anche per i lavoratori autonomi, così come per i lavoratori dipendenti, che alla formazione del reddito complessivo concorre il reddito imponibile da lavoro, ossia il reddito lordo al netto dei contributi previdenziali obbligatori a carico del lavoratore.

L'attuale differente modalità di computo dei redditi da lavoro nel reddito complessivo crea ingiustificate disparità di trattamento, a parità di reddito imponibile, posto che le detrazioni decrescenti sono commisurate al livello del reddito complessivo e non del reddito imponibile.

Con queste modifiche, ai fini del raggiungimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" restano da affrontare i temi del bonus 100 euro per i lavoratori dipendenti con reddito complessivo tra 8.145 e 28.000 euro e della "flat tax delle partite IVA individuali" per i lavoratori autonomi con fatturato fino a 65.000 euro.

Nella misura in cui la finalità del bonus 100 euro è quella di aumentare il reddito disponibile netto del lavoratore, in considerazione del doppio prelievo (fiscale e contributivo) a suo carico che falciava il reddito lordo (cuneo fiscale e contributivo), togliere il bonus 100 euro dal perimetro dell'IRPEF costituisce una soluzione corretta e la stessa linea deve essere tenuta nel caso di estensioni integrali o parziali del bonus ad altre platee di beneficiari.

Naturalmente, in termini di equità orizzontale, non sussiste alcuna giustificazione per non estendere il bonus ai lavoratori autonomi che, così come i lavoratori dipendenti, sono caratterizzati sui propri redditi da lavoro dalla stessa falciatura fiscale e contributiva sul reddito lordo che riduce drasticamente il reddito disponibile (l'IRPEF e le relative addizionali regionali sono uguali per tutti e anche il prelievo contributivo, arrivato al 25% nella componente a carico del lavoratore autonomo sul proprio reddito lordo, coincide già da diversi anni).

L'applicazione del bonus 100 euro (o della diversa entità rideterminata) a tutte le categorie di lavoratori caratterizzati dal medesimo cuneo fiscale e contributivo renderebbe a quel punto ingiustificata, in termini di equità orizzontale, la previsione di una "flat tax delle partite IVA individuali" e il relativo regime potrebbe persistere unicamente come regime di semplificazione fiscale degli adempimenti e della determinazione dell'imponibile, su cui applicare poi le normali aliquote, detrazioni e bonus valide per tutti i lavoratori.

Laddove invece persistesse la riserva del bonus 100 euro ai soli lavoratori dipendenti, qualsiasi intervento volto a ridimensionare l'attuale regime della "flat tax delle partite IVA individuali" rappresenterebbe non già una scelta finalizzata

---

ad incrementare l'equità orizzontale tra lavoratori dipendenti e autonomi, quanto piuttosto ad accentuare l'inequità orizzontale esistente.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da disponibilità e impiego di capitali e mezzi" richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva che siano uniformi sul versante delle aliquote applicate.

L'attuale aliquota "uniforme" risulta essere quella del 26%.

Poiché l'accettazione di un sistema duale, rispetto al tema dell'equità orizzontale, costituisce una scelta di pragmatico compromesso rispetto a un modello teorico ideale di tassazione di tutti i redditi nell'ambito della progressività IRPEF, è evidente che il compromesso non va accettato dove non strettamente necessario.

Per questo motivo, si ritengono necessari da accettare i regimi di imposizione sostitutiva sui redditi derivanti da capitali di ricchezza mobiliare, mentre si ritengono non necessari da accettare i regimi di imposizione sostitutiva sui redditi derivanti da capitali di ricchezza immobiliare.

Da questo punto di vista, il mantenimento del regime di "cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone fisiche" può trovare una propria *ratio* e giustificazione esclusivamente nell'ottica di strumento finalizzato a favorire l'"emersione del sommerso" che caratterizza questo settore, tenuto anche conto degli apprezzabili risultati effettivamente conseguiti (e certificati dalle relazioni ufficiali del MEF) dalla misura in questi anni.

Sempre in un'ottica di equità orizzontale, si ritiene che dovrebbe essere consentita la tassazione dei redditi di impresa e lavoro autonomo prodotti in forma associata secondo modalità analoghe a quelli prodotti dalle società di capitali, con applicazione di una aliquota flat parificata a quella dell'IRES e successiva "tassazione a saldo" in occasione della distribuzione dei redditi agli associati.

### **2.3 Tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo**

La proposta relativa al passaggio a un nuovo sistema di tassazione per cassa di imprese minori e lavoratori autonomi, formulata dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, nel corso della sua audizione, si basa sui due seguenti aspetti principali: (i) la deducibilità immediata degli investimenti, in luogo di quella rateizzata mediante gli ammortamenti, e l'applicazione del criterio di cassa anche a tutte le altre voci oggi soggette al criterio di competenza; (ii) l'introduzione di un sistema di liquidazione periodica mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. La platea dei soggetti interessati, "risalendo gradualmente la scala dimensionale d'impresa", comprenderebbe quindi, essenzialmente, le imprese minori in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi.

Riguardo alla determinazione della base imponibile in base ad un criterio di cassa, la proposta, in linea di principio, può essere condivisa se l'idea non modifica il presupposto identificativo dell'IRPEF, ossia un indice di capacità contributiva comunque costituito da "puro" reddito. In effetti, se si preserva il concetto di reddito, allora, anche alla luce delle crisi in atto, esso può essere tassato al momento in cui diviene liquido (fatte salve alcune perplessità sulla deducibilità per cassa del TFR o di altri costi certi nell'esistenza il cui sostenimento si verifica dopo molti anni dalla loro maturazione). Questa mini rivoluzione, che condurrebbe a valorizzare lo studio e la pianificazione dei flussi di cassa di qualunque attività economica aprirebbe nuove frontiere e nuove opportunità sia al mondo delle piccole imprese, sia al mondo della professioni.

---

Non può invece tecnicamente condividersi un sistema di tassazione basato sul modello di *cash flow tax* in quanto il presupposto impositivo non sarebbe più il possesso di un puro reddito. Quel modello di tassazione condurrebbe a un tributo nuovo e diverso da una imposta sul puro reddito, un tributo ibrido, che non sarebbe compatibile né con le norme comunitarie, né con le convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni sul reddito, e che rischierebbe di non superare il vaglio di costituzionalità per violazione del principio di parità di trattamento rispetto ai contribuenti tassati per competenza.

Il CNDCEC esprime inoltre un giudizio fortemente negativo sull'eventuale introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi che sarebbe sicuramente in contrasto con gli obiettivi di semplificazione, in quanto moltiplicherebbe gli adempimenti a carico dei contribuenti e risulterebbe poco adeguato al cospetto di redditi che, a differenza di quelli di lavoro dipendente, sono estremamente variabili nel corso del periodo d'imposta e che mal si conciliano, quindi, con un sistema di liquidazione infrannuale dell'imposta.

La proliferazione degli adempimenti non potrebbe essere evitata neppure dalla prospettiva di introduzione di una liquidazione periodica precompilata da parte dell'Agenzia delle entrate, non venendo comunque meno per il contribuente l'onere di controllare i dati resi disponibili dall'Agenzia nonché l'obbligo di computare i dati inevitabilmente mancanti (basti pensare a tutti i costi non rilevanti ai fini IVA e non oggetto di fatturazione elettronica ovvero a tutte le operazioni che, pur rilevanti ai fini IVA, sfuggono, ancora oggi, all'obbligo di fatturazione elettronica), oltre alla ovvia moltiplicazione dei versamenti da effettuare durante l'anno. Peraltro, anche con il sistema di liquidazione per cassa, così come proposto, sembrerebbe comunque ineludibile una liquidazione finale di conguaglio, essendo altrimenti necessario applicare la progressività delle aliquote in ciascuna liquidazione, il che sarebbe molto più complicato di quanto già oggi non lo sia per i lavoratori dipendenti, considerato che i redditi mensili (o trimestrali) di imprenditori e lavoratori autonomi sono di importo estremamente variabile a differenza di quelli di lavoro dipendente, con grave nocumento, anche sotto quest'ultimo profilo, per la semplificazione degli adempimenti.

Un sistema di tassazione basato su un reddito determinato per cassa ben potrebbe invece coordinarsi con un sistema di ritenute d'acconto con aliquota ridotta (2 per cento) a carico di imprese minori e lavoratori autonomi, che consentirebbe tra l'altro di eliminare i versamenti degli acconti delle imposte sui redditi nonché l'attuale ritenuta del 20 per cento sui lavoratori autonomi.

#### ***2.4 Modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi.***

In merito alla tematica in oggetto, è giunta allo scrivente Consiglio nazionale una richiesta di approfondimento e un parere sull'ipotesi di *"adottare - per le persone fisiche titolari di partita IVA [rectius: i lavoratori autonomi], le imprese individuali, le società di persone e le società di capitali, soggetti a parametri e agli ISA (ex studi di settore) e ai soggetti in regime forfettario - un sistema semplificato di liquidazione delle imposte, che - pur mantenendo il criterio attuale di competenza o cassa nella determinazione della base imponibile - abbandoni il sistema del saldo e dell'acconto previsionale oggi concentrato in due soli momenti: giugno/luglio e novembre"* (proposta convenzionalmente denominata "Gusmeroli/Marattin - Confesercenti").

L'ipotesi proposta è quella di un sistema strutturato con i medesimi attuali calcoli però con rateizzazione su base mensile, ovvero in 12 rate corrispondenti ciascuna ad un dodicesimo delle imposte pagate l'anno precedente. Eventuali

---

differenze d'imposta di un anno rispetto all'anno precedente verrebbero poi compensate nella rateizzazione dell'anno successivo.

Questa nuova modalità di liquidazione sarebbe accompagnata dall'abolizione della ritenuta d'acconto e avrebbe il vantaggio di offrire alle aziende una programmazione finanziaria certa e più chiara.

Le scadenze ipotizzate nella proposta, facendo riferimento ad esempio agli anni 2020/2021, sarebbero le seguenti:

- 1/6 del saldo dell'anno precedente (2020) e del primo acconto dell'anno nuovo (2021), ogni mese, a decorrere dalla fine del mese di luglio (oppure a decorrere dal 16 del mese) sino alla fine di dicembre (oppure sino al 16 del mese);
- 1/6 del secondo acconto dell'anno nuovo (2021), ogni mese, da gennaio a giugno del 2022.

Il CNDCEC valuta positivamente questo possibile nuovo impianto delle modalità di liquidazione delle imposte dirette per i seguenti motivi. Innanzitutto, garantisce ai contribuenti un più ampio periodo di dilazione dei versamenti delle imposte dovute a saldo e in acconto. Ed infatti, oltre al mese aggiuntivo (dicembre) riconosciuto per i versamenti del saldo e del primo acconto, la proposta prevede anche la dilazione del versamento del secondo acconto (attualmente dovuto in un'unica soluzione entro novembre), in sei rate mensili da gennaio a giugno dell'anno successivo a quello relativo all'acconto stesso.

Altro aspetto di assoluta rilevanza della proposta – che peraltro recepisce, sul punto, l'analoga richiesta già formulata dal CNDCEC – attiene all'abolizione della ritenuta d'acconto, con effetti positivi anche in termini di semplificazione degli adempimenti a carico dei sostituti d'imposta.

Ovviamente, anche con il nuovo sistema, dovrebbe essere confermata la facoltà di determinare gli acconti in base al metodo previsionale, per evitare l'insorgere di eccedenze a credito nei periodi in cui l'imponibile si riduce rispetto a quello del periodo d'imposta precedente.

L'unico aspetto da valutare con attenzione riguarda le ricadute sul gettito derivanti dallo slittamento dei versamenti relativi al secondo acconto all'anno successivo a quello di sua "competenza" temporale. Si dovrebbero infatti individuare le risorse aggiuntive necessarie per coprire la riduzione di gettito provocata dal predetto slittamento all'anno successivo del secondo acconto e dalla contestuale abolizione delle ritenute d'acconto. Si tratta di un deficit temporaneo di cassa che si presenta nel solo primo anno di applicazione del nuovo sistema (l'abolizione delle ritenute d'acconto verrà compensata infatti dall'incremento dei saldi e degli acconti versati nell'anno successivo), per il quale si dovranno individuare le idonee ipotesi di copertura. A quest'ultimo fine, si possono prevedere dei meccanismi per assorbire tale fabbisogno, come ad esempio il ricalcolo degli acconti dovuti nel primo anno di applicazione delle nuove regole, senza tener conto delle ritenute d'acconto subite nell'anno precedente.

### **3. PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO**

Tra le principali questioni irrisolte della fiscalità del nostro Paese vi è certamente l'eccessivo numero degli adempimenti e l'estrema complessità della normativa che, per effetto dei costanti rimaneggiamenti cui è sottoposta, ha prodotto un sistema fiscale divenuto ormai disorganico, irrazionale, difficile da interpretare e, in ultima analisi, privo delle caratteristiche proprie di un ordinamento, ossia di un insieme coordinato di atti normativi.

---

Per tale motivo un obiettivo prioritario di qualsiasi ipotesi di riforma fiscale deve necessariamente consistere nella semplificazione degli adempimenti e nella razionalizzazione della normativa, in modo da garantire maggiore certezza e stabilità al nostro sistema tributario, realizzando un sistema chiaro, certo e coerente, oltre che doverosamente efficiente in termini di costi e benefici.

### **3.1 Codificazione delle leggi tributarie**

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.

La forma, nel diritto (non solo quello tributario), è sostanza.

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.

### **3.2 Abrogazione di imposte "inutili" (tra cui l'IRAP)**

Per quanto concerne la razionalizzazione normativa, a monte di interventi "specifici" su singoli aspetti normativi o applicativi concernenti imposte e tasse esistenti, oltre che ovviamente la disciplina dell'accertamento, della riscossione, dell'amministrazione della giustizia tributaria e delle sanzioni applicabili ai contribuenti nei casi di violazione, si pone il tema dell'efficienza del sistema tributario in termini di minimizzazione del numero di imposte e tasse vigenti.

Da questo punto di vista, pare opportuno evidenziare che, su 516,6 miliardi di entrate tributarie rilevate dall'ISTAT per l'anno 2019, l'87,4% deriva dai dieci tributi più importanti (che sono, in ordine di grandezza: IRPEF e relative addizionali; IVA; IRES; le accise sugli oli minerali; l'IRAP; l'IMU; l'imposta sull'energia elettrica e i cosiddetti "oneri di sistema"; le accise sui tabacchi; l'imposta sul lotto e le lotterie; l'imposta di bollo), mentre il restante 12,6% deriva alle altre 102 voci di entrata fiscale censite dall'ISTAT.

L'inutilità di una imposta o tassa, con il suo corredo di adempimenti per i contribuenti e oneri gestionali di attuazione e controllo per lo Stato, non discende, però, soltanto dalla constatazione quantitativa della irrisorietà del suo gettito, ma anche dalla constatazione qualitativa della mancanza di giustificazione, in termini di specificità del presupposto imponibile colpito, del suo autonomo mantenimento, in luogo del suo accorpamento con altre imposte o tasse che colpiscono un presupposto imponibile identico o comunque ampiamente sovrapposto.

Un esempio di razionalizzazione normativa di questo tipo è stato recentemente offerto dal sacrosanto accorpamento della TASI nell'IMU, accogliendo per altro una delle proposte di razionalizzazione già in passato avanzate dai commercialisti.

Ecco perché, al di là delle senz'altro condivisibili aspirazioni di abrogazione della pletora di micro-imposte e micro-tasse che, dati alla mano del bilancio dello Stato, offrono un contributo di gettito talmente marginale dall'evidenziare *icto oculi*

---

l'inefficienza del loro mantenimento nel sistema fiscale, preferiamo in questa sede rilanciare con forza l'altra proposta di razionalizzazione normativa che, insieme a quella ormai realizzata dell'abrogazione della TASI, portiamo avanti già da qualche tempo: la definitiva abolizione dell'IRAP sull'intero comparto delle attività produttive di reddito di impresa e di lavoro autonomo.

Parliamo di razionalizzazione normativa e non di riduzione della pressione fiscale; l'abolizione dell'IRAP su tutte le attività produttive potrebbe infatti essere compensata in termini di gettito dall'introduzione di una addizionale regionale all'IRES (ed eventualmente anche con un prelievo regionale sul reddito di impresa e di lavoro autonomo dei soggetti IRPEF), con aliquote determinate da ciascuna regione in funzione dell'obiettivo di invarianza di gettito.

L'effetto di semplificazione per il sistema fiscale, sia lato contribuenti, sia lato Amministrazione finanziaria, sarebbe significativo, in quanto sparirebbe niente meno che una imposta con tutta la sua filiera di calcoli, adempimenti e controlli. L'opportunità di questa semplificazione è tanto più pressante da quando, con la legge di bilancio per il 2015, è stata rimossa l'indeducibilità dalla base imponibile IRAP delle attività produttive del costo del lavoro a tempo indeterminato.

Le differenze tra la base imponibile delle attività produttive ai fini delle imposte sul reddito e quella ai fini IRAP è sostanzialmente ridotta al costo del lavoro a tempo determinato, gli interessi passivi, la svalutazione e le perdite sui crediti, le componenti di reddito di natura straordinaria.

Eventuali politiche volte a privilegiare la capitalizzazione delle imprese rispetto al ricorso al capitale di debito, oppure l'utilizzo di lavoro stabile rispetto a quello a termine, possono essere perseguite con meccanismi *ad hoc* all'interno delle regole di determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, senza necessitare di due distinti binari IRES/IRPEF e IRAP che producono una defatigante e costosa duplicazione di ogni fase di applicazione ed anche di gestione dei tributi.

Inoltre, la stratificazione nel tempo di interventi, volti a consentire forme agevolative nell'ambito del prelievo IRAP, ha reso le modalità di calcolo di questo tributo un autentico ginepraio inutilmente complesso.

La soluzione preferibile, anche in un'ottica di alleggerimento della pressione fiscale sulla piccola impresa che non ha sino ad oggi beneficiato di riduzioni della pressione fiscale che hanno invece interessato il comparto dei soggetti IRES (la cui aliquota è stata recentemente ridotta dal 27,5% al 24%), sarebbe quella di sostituire i 14 miliardi di gettito IRAP relativo alle attività produttive soltanto con una addizionale regionale all'IRES applicata da ciascuna regione in misura idonea ad assicurare l'invarianza di gettito.

Tale soluzione comporterebbe un trasferimento di carico fiscale per 3 miliardi dal comparto delle persone fisiche e delle società di persone a quello delle società di capitali.

Ove si preferisse mantenere invariato non solo il gettito complessivamente spettante a ciascuna regione, ma anche la sua distribuzione tra attività produttive piccole e medio-grandi, oltre a una addizionale regionale IRES, con gettito complessivo di 11 miliardi, si potrebbe applicare, per i restanti 3 miliardi necessari ai fini dell'invarianza di gettito, un prelievo regionale sul reddito d'impresa o di lavoro autonomo dei soggetti IRPEF attualmente obbligati a pagare l'IRAP, oppure spalmare tale aggravio su tutti i contribuenti IRPEF, con un incremento delle vigenti addizionali IRPEF.

---

### **3.3 Interventi "specifici" di semplificazione e per la ripartenza e lo sviluppo**

Per quanto concerne più specifici interventi di semplificazione e razionalizzazione normativa, si rinvia all'apposito documento, che viene lasciato *sub* Allegato 2 alla presente audizione, nel quale sono riportate anche alcune misure che, affiancandosi a quanto opportunamente già previsto in materia di credito di imposta per l'investimento in beni strumentali nuovi e per spese di ricerca e sviluppo, possono concretamente irrobustire il pacchetto di norme fiscali che, in questa delicatissima fase storica, deve essere messo a punto per contribuire a rafforzare la resilienza, la ripartenza e, infine, lo sviluppo della nostra economia. Si segnalano, tra le altre, le proposte di modifica concernenti:

- la disciplina del reddito di impresa e di lavoro autonomo;
- la neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione delle attività di lavoro autonomo;
- la determinazione per cassa del reddito delle società tra professionisti costituite nella forma di società di capitali;
- la disciplina delle società non operative;
- il "Superbonus" ricapitalizzazione imprese;
- la riforma della Giustizia tributaria.



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

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

*Allegato 1*

**Rapporto sulla Riforma dell'IRPEF**

*Commissione di esperti promossa dal  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili*

**Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili**

*Roma, 5 marzo 2021*

---

---

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| PREMESSA.....  | 3  |
| I. IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF) .....   | 3  |
| 1. La definizione della base imponibile.....   | 3  |
| a) <i>Allineamento dei lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei contributi previdenziali obbligatori alla formazione del reddito di categoria</i> ..... | 3  |
| b) <i>Reddito di lavoro autonomo e reddito di impresa minore</i> .....   | 4  |
| c) <i>Tassazione su base personale o familiare</i> .....   | 4  |
| d) <i>La definizione della base imponibile in termini di cash flow per imprese e lavoratori autonomi</i> .....   | 4  |
| e) <i>Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria: una divisione da superare</i> .....   | 5  |
| f) <i>Revisione della tassazione dei redditi di fonte immobiliare</i> .....  | 6  |
| 2. Le aliquote di tassazione .....   | 7  |
| a) <i>La forma della curva dell'aliquota media</i> .....   | 7  |
| b) <i>Un'unica curva di aliquote e altri aspetti dell'equità orizzontale tra redditi da lavoro</i> .....   | 8  |
| c) <i>Oneri deducibili e detraibili (diversi da quelli per tipologia di reddito)</i> .....   | 9  |
| II. IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP) .....   | 11 |
| FIGURA 1 .....   | 12 |
| TAVOLA 1 .....   | 13 |

\* Il presente Rapporto è stato chiuso il 14 dicembre 2020.

---

## PREMESSA

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) ha richiesto di formulare proposte di riforma dell'IRPEF e di possibile abolizione dell'IRAP a una commissione composta da: Angelo Contrino, Giuseppe Corasaniti, Carlo Cottarelli (coordinatore), Tommaso di Nardo, Silvia Giannini, Maurizio Leo, Paola Profeta, Paola Rossi, Pasquale Saggese, Enrico Zanetti. Ai lavori della Commissione hanno partecipato, in rappresentanza del Consiglio Nazionale, i delegati alla Fiscalità, Gilberto Gelosa, Maurizio Postal.

Le proposte, che vanno viste come un pacchetto coerente piuttosto che come un "menu" da cui trarre singole misure, sono state guidate dai seguenti obiettivi (che corrispondono ad attuali carenze):

- rafforzare la neutralità del sistema di tassazione rispetto alle decisioni economiche di produzione e di offerta di lavoro (a meno di scostamenti giustificati da chiare priorità);
- rafforzare la parità di trattamento tra contribuenti (equità orizzontale e verticale);
- semplificare il sistema impositivo sia in termini sostanziali sia procedurali.

La Commissione non è entrata nella questione delle possibili fonti di copertura delle riforme considerate. Le alternative sono peraltro chiare: revisione di altri aspetti della tassazione diretta, aumenti della tassazione indiretta, recupero dell'evasione fiscale, risparmi sulla spesa. La Commissione concorda che il finanziamento delle riforme proposte con coperture stabili è essenziale per la credibilità e il successo della riforma stessa.

### I. IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF)

Le proposte riguardano sia la definizione della base imponibile, sia le aliquote di tassazione.

#### **1. La definizione della base imponibile**

A livello teorico, un sistema di imposizione che tassasse tutti i redditi nella stessa misura sarebbe preferibile al fine di garantire una maggiore equità orizzontale. Sul piano pratico, la maggiore mobilità dei redditi da capitale rispetto ai redditi da lavoro è il motivo principale per preferire il mantenimento di un sistema "duale" quale quello che, di fatto, si è venuto a sviluppare in Italia, come nella maggior parte dei paesi avanzati, 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.

Con questa premessa, le proposte della Commissione si inseriscono nell'attuale sistema di tassazione "duale" piuttosto che puntare verso il modello ideale di *Comprehensive Income Tax*. L'attuale sistema duale richiede però correttivi per migliorarlo sotto il profilo dell'equità e della neutralità, sia relativamente alla individuazione e determinazione della base imponibile, sia relativamente alla curva delle aliquote. Rispetto alla base imponibile, si sono identificate le seguenti aree di discussione e possibile intervento.

- a) Allineamento dei lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei contributi previdenziali obbligatori alla formazione del reddito di categoria*

Deve essere previsto anche per i lavoratori autonomi, così come per i lavoratori dipendenti, che alla formazione del reddito di categoria concorra il reddito imponibile da lavoro, ossia il reddito lordo al netto dei contributi previdenziali

---

obbligatori a carico del lavoratore. L'attuale differente modalità di computo dei contributi previdenziali 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 decrescenti sono commisurate al livello del reddito di categoria.

*b) Reddito di lavoro autonomo e reddito di impresa minore*

Le attuali categorie dei redditi di impresa minore e di lavoro autonomo potrebbero essere sostituite da una categoria unitaria denominata "redditi di lavoro indipendente", con base imponibile unica e semplificata, determinata in base al principio misto di cassa/competenza vigente per le imprese minori. Nella nuova categoria dovrebbero rientrare le imprese con volume di ricavi non superiore a una certa soglia (che potrebbe essere determinata incrementando adeguatamente i limiti attualmente previsti per il regime di contabilità semplificata) e tutti i lavoratori autonomi, indipendentemente dal loro volume di compensi. Tale unificazione, oltre a realizzare gli auspicati obiettivi di semplificazione, trova giustificazione nel processo di adeguamento che, negli ultimi anni, ha interessato le regole di determinazione delle due categorie di reddito in esame. Come già oggi previsto, la nuova categoria unitaria dovrebbe includere le attività di impresa e di lavoro autonomo esercitate abitualmente in forma sia individuale che collettiva, limitatamente – in quest'ultimo caso – ai soggetti tassati per trasparenza (società di persone, associazioni professionali e soggetti simili).

In ogni caso, è necessario garantire alle operazioni straordinarie relative ad attività di lavoro autonomo lo stesso principio di neutralità fiscale attualmente previsto per le attività commerciali. Tali operazioni si risolvono, infatti, nella sola variazione della veste giuridica con cui viene svolta la medesima attività professionale già esercitata prima dell'operazione stessa. Pertanto, è necessario evitare che operazioni di apporto o conferimento di studi individuali o associati in società tra professionisti (ovvero di trasformazione, fusione o scissione eterogenea di società semplici svolgenti attività professionale in società tra professionisti o viceversa) siano considerate, sotto il profilo fiscale, di natura realizzativa in relazione ai beni, ai crediti, al valore della clientela o agli elementi immateriali comunque riferibili all'attività professionale.

*c) Tassazione su base personale o familiare*

La Commissione ha discusso il possibile passaggio a un metodo di tassazione su base familiare e, in particolare, l'introduzione in Italia del metodo dello "splitting" utilizzato in Germania, che prevede il cumulo dei redditi dei coniugi, la divisione per due dell'importo cumulato e l'applicazione sul totale del reddito (suddiviso tra i due coniugi ai fini degli obblighi strumentali) dell'aliquota applicabile al risultato della divisione. La Commissione ha anche discusso, mantenendo l'attuale metodo di tassazione su base individuale, l'introduzione di possibili incentivi all'entrata nel mondo del lavoro del secondo percettore di reddito. Non è stato però possibile raggiungere un accordo su riforme da introdurre in queste aree.

*d) La definizione della base imponibile in termini di cash flow per imprese e lavoratori autonomi*

La proposta relativa al passaggio a un nuovo sistema di determinazione puramente per cassa della base imponibile di imprese minori e lavoratori autonomi, avanzata di recente, tra gli altri dal direttore della Agenzia delle Entrate Ruffini

---

durante un'audizione parlamentare, comporterebbe, tra le altre cose: (i) la deducibilità immediata degli investimenti al posto degli attuali ammortamenti e l'applicazione del criterio di cassa anche a tutte le altre voci oggi soggette al criterio di competenza; e (ii) l'introduzione di un sistema di liquidazione periodica mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. La platea dei soggetti interessati comprenderebbe le imprese minori in contabilità semplificata e le persone fisiche in regime di vantaggio e in regime forfetario, con una possibile estensione anche ai lavoratori autonomi.

Una tale riforma presenta diverse criticità che ne scoraggiano l'introduzione. Primo, se si introducesse insieme alla limitazione alla deducibilità dei vari componenti negativi di reddito, la determinazione dell'importo fiscalmente rilevante risulterebbe eccessivamente complicata. Secondo, l'ipotizzata estensione del sistema di tassazione per cassa anche ai soggetti che attualmente adottano il regime forfetario risulterebbe in contrasto con l'obiettivo della semplificazione. Terzo, dal punto di vista economico, in una versione pura della *cash flow tax* sarebbe necessario affiancare alla deducibilità dell'intero costo dell'investimento, la non deducibilità degli interessi sul debito utilizzato per finanziare tale investimento, con ulteriori complicazioni. Quarto, l'introduzione della *cash flow tax* per le sole imprese minori e i lavoratori autonomi comporterebbe la tassazione di una nozione di reddito differente da quella invece rilevante per i soggetti passivi dell'IRES. Infine, l'introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi e la conseguente abolizione dei versamenti in acconto di giugno e di novembre, pur avvicinando il sistema di tassazione applicabile ai lavoratori autonomi e al reddito di impresa a quello vigente per i lavoratori dipendenti, non porterebbe a una semplificazione degli adempimenti dei contribuenti rispetto all'attuale sistema. Peraltro, anche con il sistema di liquidazione per cassa proposto appare comunque ineludibile una liquidazione finale di conguaglio, essendo altrimenti necessario applicare la progressività delle aliquote in ciascuna liquidazione, il che evidentemente sarebbe in contrasto con gli obiettivi di semplificazione.

*e) Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria: una divisione da superare*

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi di natura finanziaria" richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva che siano il più possibile uniformi sul versante delle aliquote applicate. Con questa premessa, il mantenimento delle due attuali categorie (redditi di capitale e redditi diversi) a seconda della modalità con cui si manifesta il rendimento di un investimento finanziario (a seconda che si realizzi attraverso il pagamento di interessi o dividendi o attraverso la realizzazione di una plusvalenza) non ha una chiara giustificazione economica, rappresenta una inutile complicazione ed è inadeguato a cogliere la complessità e l'articolazione degli strumenti finanziari<sup>1</sup>.

In estrema sintesi, e senza entrare nei dettagli, la soluzione potrebbe essere quella di applicare il prelievo sostitutivo nella misura del 26 per cento (o dell'aliquota applicata ai fini IRES sulle società di capitali) sulla somma algebrica, se positiva, delle diverse componenti reddituali finanziarie derivanti dal risparmio investito (interessi, dividendi, proventi, plusvalenze e minusvalenze) percepite e realizzate nell'anno, consentendo comunque a chi lo desidera di optare per la tassazione ordinaria (Irfef ad aliquota marginale, se più conveniente), come avviene nell'ordinamento tributario tedesco. L'eventuale risultato netto negativo sarà riportabile in compensazione negli anni successivi con i futuri redditi finanziari senza limitazioni temporali. Ai fini della corretta determinazione della base imponibile si dovranno ammettere in

---

<sup>1</sup> Tra i diversi esempi possibili basti ricordare che le minusvalenze (redditi diversi) derivanti dal riscatto di fondi mobiliari, Sicav ed Etf non sono compensabili con i proventi dei fondi stessi (redditi di capitale).

---

deduzione gli oneri fiscali gravanti sul risparmio finanziario, come l'imposta sulle transazioni finanziarie e l'imposta di bollo sulle comunicazioni finanziarie relative ai prodotti finanziari. Nell'attuazione del prelievo resterà fondamentale il ruolo dell'intermediario finanziario quale soggetto incaricato di prelevare l'imposta sostitutiva sui redditi finanziari rivenienti dal rapporto di custodia, deposito o amministrazione.

La riforma proposta comporterebbe una perdita di gettito. Questa dovrebbe essere limitata attraverso l'introduzione di appropriati tetti alla compensazione dei redditi percepiti con minusvalenze, anche al fine di contrastare possibili comportamenti elusivi.

*f) Revisione della tassazione dei redditi di fonte immobiliare*

Come si è detto, l'accettazione di un sistema duale è giustificabile in ragione dell'elevata mobilità dei redditi di capitale. Tale giustificazione non è però necessariamente applicabile ai redditi di fonte immobiliare. Da questo punto di vista, il mantenimento del regime di cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone fisiche può trovare una propria giustificazione principalmente nell'ottica di strumento finalizzato a favorire l'"emersione del sommerso"<sup>2</sup>. Ciò detto, l'attuale sistema di tassazione dei redditi "da investimento immobiliare" presenta alcune anomalie. La principale è che, per effetto della cedolare secca, i redditi da investimenti immobiliari hanno una tassazione inferiore, addirittura, alla prima aliquota nominale Irpef.

Volendo mantenere il sistema attuale, basato sulla cedolare secca, occorrerebbe: (a) equiparare l'aliquota della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi a canone libero a quella prevista per la tassazione delle rendite finanziarie, elevandola dal 21 al 26 per cento; (b) equiparare l'aliquota della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi a canone concordato a quella prevista per la tassazione di titoli di Stato, elevandola dal 10 al 12,50 per cento; e (c) valutare l'opportunità di estendere l'applicabilità della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi anche quando il locatore è una società semplice partecipata esclusivamente da persone fisiche.

Se si volesse adottare un approccio più radicale, abbandonando sostanzialmente l'approccio della cedolare secca, si potrebbe: (a) eliminare in radice il regime della cedolare secca, riconducendo i redditi da locazione di tutti gli immobili nella base imponibile Irpef; (b) aumentare la deduzione forfetaria a titolo di spese dall'attuale 5 al 25 per cento; (c) prevedere la tassazione per cassa dei canoni ed eventualmente la concessione al conduttore di una detrazione del 10 per cento dell'ammontare complessivo annuo dei canoni pagati<sup>3</sup>. Tale soluzione va, tuttavia, attentamente valutata, potendo incentivare i sopra citati fenomeni evasivi che il sistema della cedolare secca è volto a contrastare.

Occorre anche un ripensamento riguardo le plusvalenze immobiliari (fabbricati e terreni non edificabili) realizzate dopo il quinquennio dall'atto di acquisto o di costruzione che non sono attualmente imponibili ai fini Irpef, assumendo che il superamento del predetto lasso temporale escluda l'esistenza di un intento speculativo. Analogamente ai *capital gains* da beni mobiliari, che sono tassati sempre, si potrebbe valutare l'introduzione di un prelievo sostitutivo per le

---

<sup>2</sup> Una cedolare secca per gli affitti di immobili commerciali, dove esiste comunque un conflitto di interessi tra il locatore e il conduttore, non sarebbe invece giustificata.

<sup>3</sup> Al momento, i redditi derivanti dalle locazioni, sia in regime di cedolare secca sia in regime ordinario, sono tassati a prescindere dalla percezione, salvo che, in caso di mancato pagamento del canone da parte del conduttore, è previsto un correttivo – la concessione al locatore di un credito d'imposta a conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità – per l'ammontare delle imposte pagate su canoni scaduti ma non percepiti.

---

plusvalenze immobiliari ultra-quinquennali, con un'aliquota ad esempio del 12,50 per cento, da applicarsi, in aderenza ai principi di tutela dell'affidamento dei contribuenti e di certezza dei rapporti giuridici, soltanto ai beni acquistati dopo l'introduzione della nuova disciplina<sup>4</sup>. Le eventuali minusvalenze sarebbero utilizzabili in compensazione di attuali o future plusvalenze della stessa natura.

Più in generale, occorrerebbe una più ampia riforma della tassazione del settore immobiliare, a partire dalla revisione del catasto.

## **2. Le aliquote di tassazione**

### *a) La forma della curva dell'aliquota media*

L'attuale forma della curva dell'aliquota media (che emerge dagli attuali 5 scaglioni e aliquote marginali) presenta tre 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;
- iii. in corrispondenza dei redditi oltre 500.000 euro, le aliquote medie diventano addirittura più basse di quelle di altri Paesi (per es. Germania).

La questione (i), che riguarda l'equità orizzontale, viene discussa nel paragrafo seguente.

Il modo più semplice di risolvere la questione (ii) è dividere il terzo scaglione in due distinti scaglioni: il primo, da 28.000 euro a 40.000 euro, con un'aliquota marginale del 32 per cento; il secondo, da 40.000 euro a 55.000 euro, con un'aliquota marginale del 38 per cento. A fini illustrativi, la curva dell'aliquota media per i lavoratori dipendenti risultante da questo cambiamento viene riportata, sotto l'ipotesi di mantenimento delle attuali detrazioni e del bonus dei 100 euro, nella Figura 1 insieme all'attuale curva. Il costo di tale riforma è stimato in circa 4,5 miliardi di euro.

Il frazionamento in due dell'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. Se si volesse, in ogni caso, ridurre ulteriormente tale disincentivo si potrebbe introdurre il metodo di progressività continua (adottato in Germania), caratterizzato da una curva dell'aliquota media, definita

---

<sup>4</sup> Sarebbe il notaio a provvedere al versamento dell'imposta sostitutiva, ricevendo la provvista dal venditore, come accade oggi per le compravendite immobiliari infra quinquennali in caso di esercizio dell'opzione da parte del cedente-persona fisica per l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 26 per cento sulle plusvalenze immobiliari realizzate.

---

direttamente dalla legislazione, che cresce in modo molto regolare<sup>5</sup>. La Commissione non ritiene che tale passaggio sia essenziale, purché si intervenga sul terzo scaglione, come suggerito sopra.

Il passaggio al metodo di progressività continua diventerebbe invece significativo se lo si utilizzasse come opportunità per correggere altri aspetti dell'attuale sistema delle aliquote medie, come quelli riportati ai punti (i) e (iii) di questa sezione, relativi ad aspetti di equità orizzontale e verticale, attraverso un appropriato disegno dell'aliquota media.

*b) Un'unica curva di aliquote e altri aspetti dell'equità orizzontale tra redditi da lavoro*

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" richiede il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo. La curva della progressività deve essere unica per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro.

A monte o a valle dell'unica curva della progressività, è corretto prevedere per i lavoratori dipendenti un meccanismo forfetario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che gli stessi sostengono (a differenza dei pensionati) senza possibilità di deduzione analitica dal reddito (a differenza dei lavoratori autonomi). Questo meccanismo forfetario potrebbe assumere la forma di deduzione forfetaria dal reddito di lavoro dipendente, oppure di detrazione dall'imposta lorda, fermo restando che, in accordo alla finalità, dovrebbe trattarsi di detrazione fissa non decrescente.

Con queste modifiche, ai fini del raggiungimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro", restano da affrontare i temi del bonus 100 euro per i lavoratori dipendenti con reddito medio-basso e della "flat tax delle partite IVA individuali" per i lavoratori autonomi con fatturato fino a 65.000 euro. In proposito:

- per semplificare il sistema sarebbe utile rimpiazzare il bonus dei 100 euro con un beneficio all'incirca equivalente attraverso appropriate modifiche delle aliquote effettive sui redditi da lavoro<sup>6</sup>;
- in ogni caso, lo stesso trattamento dovrebbe essere previsto per lavoratori dipendenti ed autonomi;
- una simile estensione anche al reddito da pensione non sarebbe invece giustificata: al fine di incentivare l'offerta di lavoro, i 100 euro intendevano ridurre il cuneo fiscale, di cui sono parte essenziale i contributi sociali. Questi però non sono pagati dai pensionati;
- l'estensione ai lavoratori autonomi del bonus 100 euro (o dell'equivalente beneficio sopra menzionato) renderebbe a quel punto ingiustificata, in termini di equità orizzontale, la previsione di una "flat tax delle partite IVA individuali" e il relativo regime potrebbe persistere unicamente come regime opzionale di semplificazione fiscale degli adempimenti e della determinazione dell'imponibile, su cui applicare poi le normali aliquote, detrazioni e bonus valide per tutti i lavoratori. Laddove invece persistesse la riserva del bonus 100 euro ai soli lavoratori dipendenti, interventi volti a ridimensionare l'attuale regime della "flat tax delle partite IVA individuali"

---

<sup>5</sup> Questa crescita regolare potrebbe naturalmente essere ottenuta, anche senza definire direttamente l'aliquota media, come in Germania, moltiplicando il numero degli scaglioni e aliquote marginali, ma questo comporterebbe un'inutile complicazione. Se si vuole una aliquota media che salga in modo molto regolare tanto vale definirla direttamente.

<sup>6</sup> Tale incorporazione avrebbe il vantaggio, non irrilevante, di portare a una riduzione della pressione fiscale come attualmente misurata dall'ISTAT, rendendola più aderente alla realtà economica. Nelle classifiche internazionali l'Italia appare avere una pressione fiscale più elevata di quella effettiva perché, per effetto dello strumento legale utilizzato per il bonus dei 100 euro, le risorse per questo impiegate sono considerate dall'ISTAT come un aumento di spesa piuttosto che come una riduzione della tassazione.

---

accentuerebbero l'iniquità orizzontale derivante dall'introduzione del sopracitato bonus. Viceversa, se si decidesse di mantenere il regime attuale per le partite IVA si dovrebbe allora considerare, in una logica di perequazione, di aumentare l'importo del bonus per i lavoratori dipendenti al di sopra dei 100 euro.

*c) Oneri deducibili e detraibili (diversi da quelli per tipologia di reddito)*

L'attuale sistema di deduzioni e detrazioni, per effetto di continue modifiche introdotte nel tempo, è estremamente complesso e sfugge a una logica precisa, compreso nella distinzione tra benefici erogati tramite deduzione e tramite detrazioni. Occorre un riordino volto a semplificare e razionalizzare il sistema. Una premessa è però necessaria. Qualunque semplificazione risulterà vana se, in futuro, non si porrà fine alla prassi di considerare il sistema fiscale come uno strumento per soddisfare esigenze politiche di breve termine. Il sistema fiscale deve dimostrare un'elevata stabilità e semplicità in modo da poter fornire un contesto adeguato alle scelte economiche di famiglie e imprese e consentire la necessaria attività di amministrazione del sistema fiscale e di lotta all'evasione. Occorre anche evitare di scaricare in modo poco trasparente su esercizi futuri il peso di decisioni politiche attuali, come inevitabilmente accade, per esempio, attraverso l'uso dello strumento dei crediti d'imposta. Esigenze di politica economica possono anche essere soddisfatte attraverso l'uso mirato e trasparente di interventi di spesa pubblica senza intaccare la struttura della tassazione.

Ciò detto, una riforma che miri a semplificare l'attuale giungla di deduzioni e detrazioni dovrebbe partire da una chiara distinzione della finalità dell'intervento. In proposito:

- lo strumento della deduzione dalla base imponibile, rispetto a quello della detrazione dall'imposta lorda, è più appropriato quando la finalità principale è quella di sterilizzare una quota di reddito in ragione della sua indisponibilità;
- lo strumento della detrazione dall'imposta lorda appare invece più appropriato di quello della deduzione se la finalità principale è quella di offrire uno "sconto fiscale" a fronte del sostenimento di determinati oneri e spese.

Attualmente, il numero di fattispecie coperto da deduzioni è abbastanza limitato. Sono condivisibili le attuali deduzioni riconosciute a fronte del: (i) versamento di contributi previdenziali obbligatori e di quelli effettuati per forme di previdenza complementare<sup>7</sup>; (ii) pagamento dell'assegno per il mantenimento del coniuge divorziato o legalmente separato; e (iii) reddito della abitazione principale, sempreché si voglia mantenere l'integrale esenzione di tale reddito.

Dovrebbero invece essere convertite in detrazioni o crediti d'imposta, spettanti sulla base di percentuali da applicare alle spese sostenute entro predeterminati limiti, le deduzioni attualmente previste con riguardo a: (i) spese mediche e di assistenza specifica per persone con disabilità; e (ii) erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose. Gli altri oneri deducibili "minori" potrebbero essere abrogati per finalità di semplificazione con un risparmio di circa 150 milioni di euro.

Il numero delle fattispecie per cui sono previste detrazioni è molto elevato, ma la gran parte del loro valore, in termini di minore gettito, è riconducibile a poche voci (Tavola 1).

---

<sup>7</sup> Si segnala però l'opportunità di ripensare alla possibile migliore armonizzazione, dal punto di vista della tassazione, delle tre fasi di versamento, accumulazione e della prestazione pensionistica (per esempio, tra i tanti che si potrebbero fare, rispetto alla doppia tassazione dei rendimenti delle Casse di previdenza dei liberi professionisti, una volta nella fase di loro maturazione e poi anche nella fase di erogazione della prestazione).

---

Le due voci principali di detrazione, quelle per redditi da lavoro o da pensione e quelle per carichi di famiglia, esulano dalle valutazioni concernenti il riordino delle deduzioni e detrazioni discusse in questa sezione (perché discusse in altre parti di questo Rapporto)<sup>8</sup>. Ciò detto, il riordino di tutte le altre detrazioni dovrebbe seguire due linee d'azione volte a: (i) razionalizzare la tipologia di spesa fiscale in base alla finalità sostanziale che è alla base della sua introduzione; e (ii) semplificare il quadro complessivo, eliminando le detrazioni minori e di scarsa utilità.

Dal punto di vista della razionalizzazione, è opportuno prevedere la trasformazione di quelle detrazioni che hanno finalità di contributo al sostenimento di certe spese o oneri, in crediti IRPEF fruibili anche in caso di incapacità dall'imposta lorda. Tale trasformazione (eventualmente modificando le percentuali di spettanza del beneficio sulle spese sostenute, ove ciò si renda necessario per ragioni di equilibrio finanziario) dovrebbe in particolar modo riguardare: (i) la detrazione per spese mediche; (ii) la detrazione per spese di istruzione universitaria e non universitaria; (iii) la detrazione per spese funebri; (iv) la detrazione per spese per addetti all'assistenza personale; e, qualora come suggerito si decidesse la loro trasformazione da deduzioni in detrazioni, (v) le spese mediche e di assistenza specifica per persone con disabilità.

Il mantenimento della forma della detrazione appare invece coerente per quelle spese fiscali che rispondono a finalità di contrasto di interessi e/o di incentivo al sostenimento di una determinata spesa o investimento, quali: (i) le detrazioni "edilizie", comprese le detrazioni per interessi passivi su acquisto, ristrutturazione, costruzione prima casa e le detrazioni per canoni di locazioni; (ii) le detrazioni per erogazioni liberali a favore di enti del terzo settore, enti di ricerca e Università; e (iii) le detrazioni per investimenti in *start up*.

Per quanto riguarda le detrazioni a favore del settore edilizio, se ne auspica una razionalizzazione finalizzata a una semplificazione, visto che l'attuale sistema prevede una pleora di strumenti tra loro disomogenei.

Sempre in un'ottica di semplificazione, potrebbero essere abrogate le seguenti detrazioni: (i) le detrazioni per spese relative all'attività sportiva; (ii) la detrazione per spese di intermediazione immobiliare (avente finalità di contrasto di interessi, ma palesemente inefficace a conseguire l'obiettivo prefissato, stante la limitatezza della detrazione concessa, a differenza delle detrazioni "edilizie"); (iii) la maggior parte delle altre detrazioni "minori" non precedentemente menzionate.

Il risparmio derivante dall'abrogazione delle citate detrazioni potrà consentire di compensare in parte gli oneri di bilancio che si determinerebbero in conseguenza della trasformazione di talune detrazioni IRPEF in crediti di imposta.

Alternativamente, se si volesse mantenere l'attuale assetto delle spese fiscali discusse in questa sezione, a fini di semplificazione si potrebbe almeno riorganizzare le detrazioni esistenti (per es. spese di frequenza scolastica e universitaria, per gite scolastiche, per addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, per attività sportive dei figli, per canoni di locazione di studenti universitari fuori sede, per frequenza di asili nido, per contributi per gli addetti ai servizi domestici e familiari, a cui andrebbero aggiunte le spese per colf, badanti, *baby-sitter* e per il doposcuola) sotto l'unica denominazione di "welfare familiare", con un adeguato coordinamento con le spese con finalità simili.

---

<sup>8</sup> Le detrazioni per figli a carico non sono discusse nel Rapporto perché si assume che siano assorbite nel nuovo Assegno Unico. Per le detrazioni per il coniuge a carico, valgono le considerazioni esposte al punto 1.c).

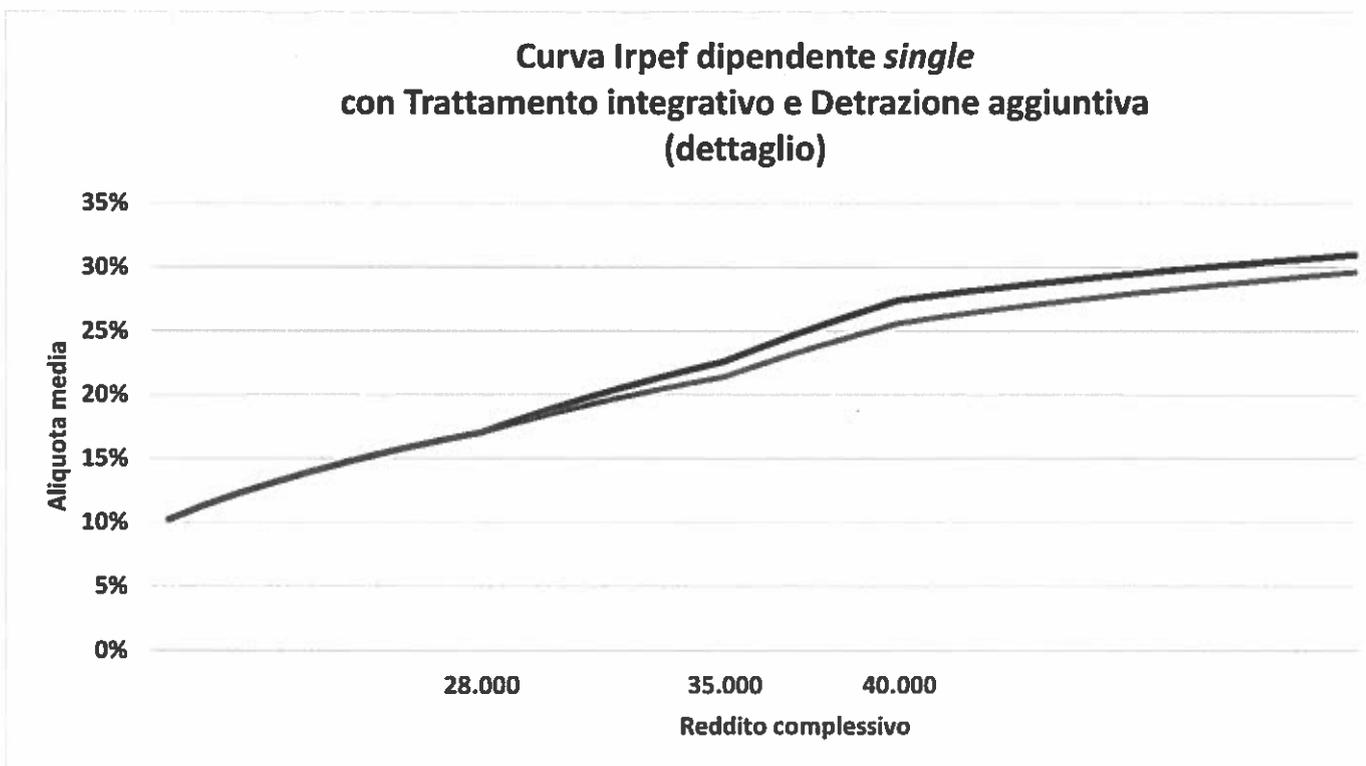
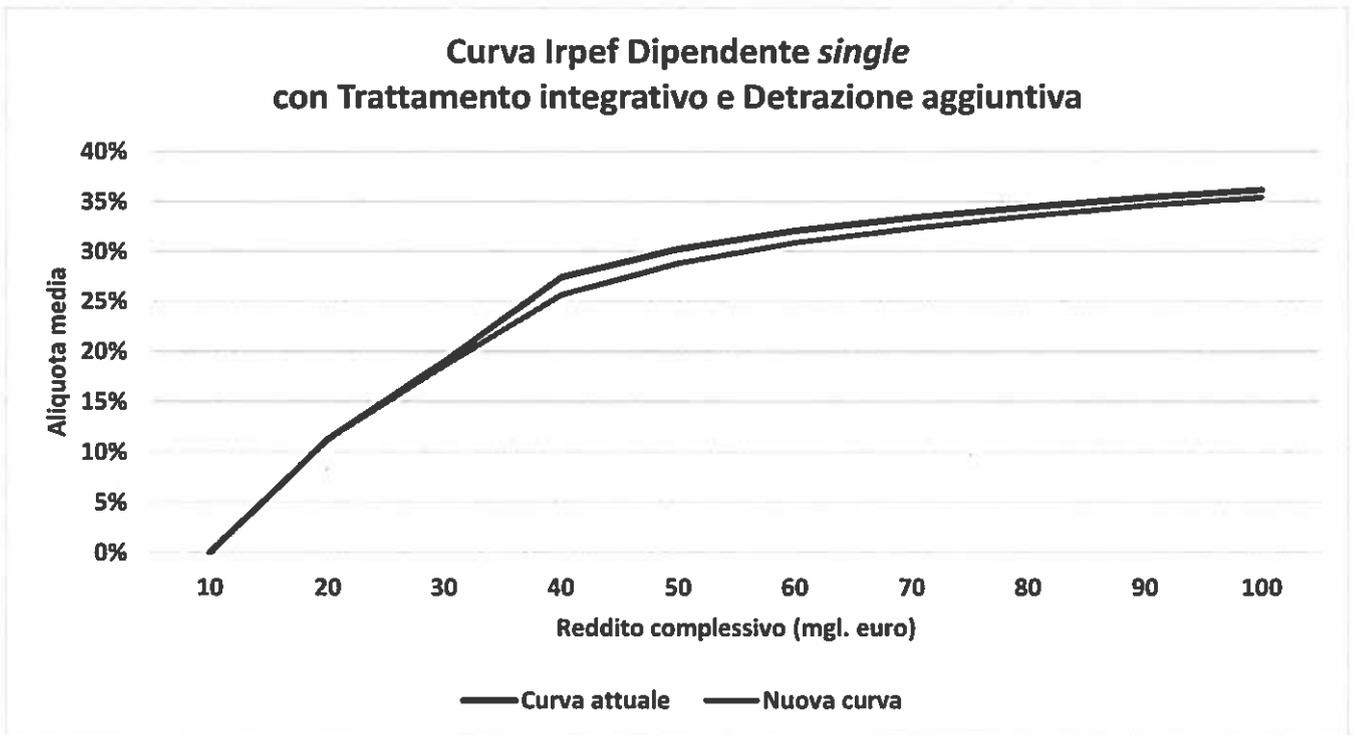
---

## II. IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP)

L'IRAP è sempre stata, fin dalla sua introduzione, un'imposta controversa. Ma, indipendentemente dalla sua originaria coerenza rispetto ai principi ispiratori, con la successiva previsione di numerose deduzioni e, soprattutto, l'esclusione dalla base imponibile del costo del personale dipendente a tempo indeterminato, l'IRAP ha perso la sua identità originaria e potrebbe essere abolita per semplificare il sistema di tassazione.

L'abolizione dell'IRAP deve però tener conto del fatto che il gettito corrispondente va a finanziare la spesa sanitaria delle regioni e che le regioni mantengono attualmente una certa flessibilità nel determinare l'aliquota IRAP che può essere incrementata per soddisfare il fabbisogno di finanziamento regionale. L'IRAP potrebbe essere sostituita da addizionali regionali all'IRPEF (sui redditi d'impresa e di lavoro autonomo) e all'IRES, trasformazione che consentirebbe di continuare a tassare le stesse tipologie di reddito attualmente tassate ai fini IRAP con il vantaggio di applicare l'addizionale sulla stessa base imponibile e quindi con una riduzione dei costi amministrativi a carico dei contribuenti. Ci sarebbero comunque degli ostacoli da affrontare: l'addizionale regionale all'IRES sarebbe una novità del nostro sistema impositivo e, se si volesse evitare una sperequazione nella ripartizione territoriale del gettito, si dovrebbero introdurre criteri di ripartizione della base imponibile analoghi a quelli dell'IRAP (con la necessità quindi di indicare in dichiarazione la/e Regione/i in cui il reddito è stato prodotto). L'addizionale regionale IRPEF, invece, è già presente nel nostro ordinamento e l'IRAP potrebbe essere sostituita con una maggiorazione delle aliquote applicabili ai redditi di impresa e di lavoro autonomo, con la conferma dell'esclusione attualmente prevista per le attività non autonomamente organizzate. Rimarrebbe invece invariata la disciplina attuale riguardante le pubbliche amministrazioni, basata sul cosiddetto sistema retributivo. Si potrebbe eventualmente anche considerare, per compensare almeno in parte la perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'IRAP, la possibilità per le Regioni di innalzare (fino a un massimo dello 0,5/1 per cento) l'aliquota da applicare per le plusvalenze ultra quinquennali (di cui si propone la tassazione; vedi sopra).

FIGURA 1



**TAVOLA 1**

|          |   |                   |           |
|----------|---|-------------------|-----------|
|          | <b>TOTALE DETRAZIONI IRPEF (dichiarazione 2019, redditi 2018)</b> | <b>69.798.696</b> |           |
| <b>1</b> | <b>Detrazioni per redditi da lavoro e da pensione</b>             | <b>42.493.232</b> |           |
| <b>2</b> | <b>Detrazioni per carichi di famiglia</b>                         | <b>12.173.976</b> |           |
| <b>3</b> | <b>Detrazioni "edilizie"</b>                                      | <b>8.781.899</b>  |           |
|          | - per interventi di recupero del patrimonio edilizio              |                   | 6.716.984 |
|          | - per interventi di efficienza energetica                         |                   | 1.676.183 |
|          | - per arredo immobili ristrutturati e IVA acquisto abitazione     |                   | 388.372   |
| <b>4</b> | <b>Spese sanitarie</b>  | <b>3.688.051</b>  |           |
| <b>5</b> | <b>Interessi passivi per mutui</b>                                | <b>905.819</b>    |           |
|          | - per acquisto prima casa   |                   | 863.112   |
|          | - per acquisto altri immobili                                     |                   | 4.534     |
|          | - per interventi di recupero edilizio                             |                   | 253       |
|          | - per costruzione abitazione principale                           |                   | 35.911    |
|          | - per prestiti o mutui agrari                                     |                   | 2.010     |
| <b>6</b> | <b>Altre detrazioni per spese o oneri</b>                         | <b>1.755.719</b>  |           |
|          | - spese per istruzione universitaria                              |                   | 358.948   |
|          | - premi per assicurazione sulla vita                              |                   | 279.043   |
|          | - spese per canoni di locazione                                   |                   | 225.583   |
|          | - spese per istruzione non universitaria                          |                   | 215.171   |
|          | - spese funebri   |                   | 139.144   |
|          | - spese per locazioni pro studenti fuori sede                     |                   | 91.019    |
|          | - spese per attività sportive ragazzi                             |                   | 80.615    |
|          | - erogazioni a favore di ONLUS                                    |                   | 45.667    |
|          | - spese per addetti all'assistenza personale                      |                   | 45.350    |
|          | - per investimenti in start up                                    |                   | 30.084    |
|          | - spese per intermediazione immobiliare                           |                   | 19.475    |
|          | - erogazioni a favore di partiti politici                         |                   | 6.178     |
|          | - premi per assicurazione eventi calamitosi                       |                   | 2.253     |
|          | - Altre detrazioni  |                   | 217.187   |



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

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

*Allegato 2*

Proposte fiscali di semplificazione e razionalizzazione normativa  
e per la ripartenza e lo sviluppo

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 5 marzo 2021*

---

---

---

## INDICE

|   |    |
|---|----|
| PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO .....   | 4  |
| A. REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO .....  | 5  |
| A.1 Neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione delle attività di lavoro autonomo .....   | 5  |
| A.2 Regime opzionale di determinazione secondo il criterio di cassa del reddito delle società tra professionisti costituite in forma di società di capitali e cooperativa con ricavi non superiori ai limiti previsti per la contabilità semplificata ..... | 5  |
| A.3 Riduzione dei coefficienti per il calcolo dei ricavi e del reddito minimi ai fini della disciplina delle società non operative e abrogazione della disciplina sulle società in perdita sistematica .....  | 6  |
| A.4 Superbonus ricapitalizzazione imprese .....   | 7  |
| A.5 Eliminazione del limite di riportabilità delle perdite .....  | 8  |
| A.6 <i>Carry back</i> delle perdite .....   | 8  |
| A.7 Modifiche alla deducibilità degli interessi passivi per le imprese soggette all'IRES .....  | 8  |
| A.8 Adeguamento e conversione in euro dei limiti deducibilità relativi a mezzi di trasporto e telefoni cellulari .....  | 8  |
| A.9 Estensione del regime forfetario dei contribuenti minimi ai professionisti che svolgono l'attività di lavoro autonomo in forma associata .....  | 9  |
| A.10 Deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori dal reddito di lavoro autonomo .....   | 10 |
| B. REDDITI DI FABBRICATI .....  | 10 |
| B.1 Tassazione per cassa dei redditi da locazione .....   | 10 |
| C. RISCOSSIONE E ADEMPIMENTI .....  | 10 |
| C.1 Riduzione della ritenuta a titolo di acconto dell'Irpef per i lavoratori autonomi .....   | 10 |
| C.2 Ripristino compensazione crediti IRPEF, IRES E IRAP, anche prima della presentazione della relativa dichiarazione .....   | 11 |
| C.3 Incremento del limite che preclude la compensazione dei crediti in presenza di debiti su ruoli definitivi .....   | 11 |
| C.4 Razionalizzazione delle modalità di rateizzazione delle somme risultanti dagli atti dell'Agenzia delle entrate .  | 12 |
| C.5 Sospensione tributi e adempimenti per i professionisti ordinistici in isolamento causa covid-19 .....   | 12 |

---

|     |   |    |
|-----|---|----|
| C.6 | Sospensione del termine di pagamento delle somme risultanti dagli "avvisi bonari" in caso di istanza di rettifica o di autotutela da parte del contribuente .....       | 13 |
| C.7 | Eliminazione della riscossione provvisoria in pendenza di giudizio fino alla sentenza di primo grado, salvo i casi di grave e fondato pericolo per la riscossione ..... | 13 |
| C.8 | Riduzione della misura degli interessi corrispettivi relativi al versamento delle imposte .....   | 13 |
| D.  | ACCERTAMENTO E ISTITUTI DEFLATTIVI DEL CONTENZIOSO .....  | 14 |
| D.1 | Estensione dell'obbligo di contraddittorio preventivo .....   | 14 |
| D.2 | Diritto d'accesso agli atti in materia tributaria .....   | 14 |
| D.3 | Obbligo di comunicazione della chiusura della verifica fiscale .....  | 15 |
| D.4 | Obbligo di risposta dell'Amministrazione finanziaria alle istanze di autotutela e sospensione del termine di impugnazione dell'atto impositivo .....                    | 15 |
| D.5 | Acquiescenza parziale .....   | 15 |
| E.  | SANZIONI AMMINISTRATIVE TRIBUTARIE .....  | 16 |
| E.1 | Maggiore proporzionalità delle sanzioni .....   | 16 |
| F.  | GIUSTIZIA TRIBUTARIA .....  | 17 |
| F.1 | Riforma degli organi di giustizia tributaria .....  | 17 |
| F.2 | Revisione dell'istituto del reclamo e mediazione tributaria .....   | 18 |
| F.3 | Misure urgenti relative allo svolgimento del processo tributario .....  | 19 |

---

## PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO

Tra le principali questioni irrisolte della Fiscalità del nostro Paese vi è certamente l'eccessivo numero degli adempimenti e l'estrema complessità della normativa che, per effetto dei costanti rimaneggiamenti cui è sottoposta, ha prodotto un sistema fiscale divenuto ormai disorganico, irrazionale, difficile da interpretare e, in ultima analisi, privo delle caratteristiche proprie di un ordinamento, ossia di un insieme coordinato di atti normativi.

Per tale motivo un obiettivo prioritario di qualsiasi ipotesi di riforma fiscale deve necessariamente consistere nella semplificazione degli adempimenti e nella razionalizzazione della normativa, in modo da garantire maggiore certezza e stabilità al nostro sistema tributario.

Va però qui sottolineato che semplificare non significa solo eliminare oneri burocratici ed amministrativi e snellire le procedure, ma significa andare oltre.

Il sistema economico-finanziario in cui operiamo ha una sua complessità strutturale e intrinseca che finisce inevitabilmente per riflettersi e riprodursi anche nelle norme che lo regolano.

"Semplificare" non è quindi solo la mera eliminazione di vincoli o la deregolamentazione che deve tendere a ridurre i costi connessi agli adempimenti formali.

La semplificazione che serve al Paese è quella che pianifica e realizza un sistema chiaro, certo e coerente. E, ovviamente, efficiente in termini di costi e benefici. Una legislazione che sia facile da attuare, che garantisca la certezza e la stabilità del diritto e che non imponga oneri inutili.

Sulla base di tali premesse, si individuano di seguito le direttrici su cui si ritiene di dover intervenire.

- **la semplificazione normativa:** occorrono norme lineari, di facile interpretazione e applicazione. I passaggi obbligati di questo percorso consistono nella rimozione di alcune distorsioni strutturali (introdotte, il più delle volte, per esigenze di gettito) che rendono l'ordinamento opaco e di difficile lettura nei suoi obiettivi e nel coordinamento tra le diverse discipline di imposta e tra i diversi comparti dell'ordinamento;
- **la semplificazione degli adempimenti (o operativa):** è evidente la necessità di ridurre gli adempimenti, eliminando quelli inutili e le attuali criticità, anche alla luce dell'evoluzione tecnologica e della sempre maggiore interoperabilità delle banche dati pubbliche che possono certamente contribuire a snellire adempimenti e procedure;
- **la garanzia di un rapporto equilibrato tra Fisco e Contribuenti,** nell'ambito del quale si coniughino con equilibrio l'interesse pubblico e il dinamismo dell'impresa, valorizzando gli istituti della cooperazione e del controllo del rischio fiscale e garantendo la certezza del diritto e la proporzionalità della risposta sanzionatoria.

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. Soltanto attraverso un'opera di sistematizzazione e razionalizzazione normativa si potrà infatti realizzare una reale e duratura semplificazione del nostro sistema fiscale.

---

Di seguito, un primo "pacchetto" di proposte che potrebbe costituire il nucleo di un progetto di effettiva e duratura **semplificazione**, di maggior equilibrio nel **rapporto tra Fisco-Contribuenti** e di stimolo allo **sviluppo e alla crescita** economica del nostro Paese.

Nel documento sono altresì riportate alcune misure che, affiancandosi a quanto opportunamente già previsto in materia di credito di imposta per l'investimento in beni strumentali nuovi e per spese di ricerca e sviluppo, possono concretamente irrobustire il pacchetto di norme fiscali che, in questa delicatissima fase storica, deve essere messo a punto per contribuire a rafforzare la **resilienza**, la **ripartenza** e, infine, lo **sviluppo** della nostra economia.

## **A. REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO**

### **A.1 Neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione delle attività di lavoro autonomo**

Nella prospettiva del rilancio delle attività di lavoro autonomo, è ormai non più rinviabile la necessità di garantire in via normativa alle operazioni straordinarie che interessano i soggetti che svolgono attività di lavoro autonomo lo stesso principio di neutralità fiscale previsto per le attività commerciali.

In particolare, l'esplicitazione normativa di tale principio intende evitare che operazioni di apporto o conferimento di studi individuali o associati in società tra professionisti ovvero di trasformazione, fusione o scissione eterogenea di società semplici svolgenti attività professionale in società tra professionisti sia considerato, sotto il profilo fiscale, di natura realizzativa, con conseguente emersione di materia imponibile in relazione ai beni, ai crediti, al valore della clientela o agli elementi immateriali comunque riferibili all'attività professionale.

Tali operazioni si risolvono, infatti, nella sola variazione della veste giuridica con cui viene svolta, senza soluzione di continuità, la medesima attività professionale già esercitata prima dell'operazione stessa.

Si ritiene altresì necessario che l'intervento sia attuato con una norma di interpretazione autentica al fine di assicurare il medesimo trattamento fiscale anche alle operazioni straordinarie poste in essere precedentemente al momento di approvazione della norma stessa, il che trova giustificazione nell'ancora attuale mancanza di una disciplina fiscale delle società tra professionisti.

L'approvazione di tale norma garantirebbe, in ultima analisi, la necessaria parità di trattamento fiscale delle operazioni in oggetto rispetto alle analoghe operazioni straordinarie poste in essere nell'ambito delle attività commerciali, favorendo lo sviluppo di una forma societaria, la società tra professionisti, attualmente ancora poco utilizzata, proprio per le incertezze sulla normativa fiscale applicabile a tali operazioni.

### **A.2 Regime opzionale di determinazione secondo il criterio di cassa del reddito delle società tra professionisti costituite in forma di società di capitali e cooperativa con ricavi non superiori ai limiti previsti per la contabilità semplificata**

Per le società tra professionisti (STP) di cui all'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183 costituite nelle forme delle società di capitali e di società cooperativa si propone l'introduzione di un regime opzionale di determinazione del reddito secondo il criterio di cassa di cui all'articolo 66 del Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, attualmente applicabile dalle sole imprese minori soggette al regime di contabilità semplificata.

---

L'esigenza di prevedere tale regime opzionale è da ascrivere alla circostanza che le STP svolgono attività di natura eminentemente professionale. Tali attività se esercitate in forma individuale ovvero nell'ambito di una associazione professionale o di una società semplice sono considerate produttive di reddito di lavoro autonomo, che, come è noto, è determinato, ai sensi dell'articolo 54 del Tuir, secondo il criterio di cassa.

Qualora la medesima attività professionale sia esercitata in forma collettiva tramite una società tra professionisti di cui all'articolo 10, comma 3, della legge n. 183 del 2011, il reddito conseguito è riconducibile, invece, nella categoria dei redditi di impresa, che, come è altrettanto noto, deve essere determinato secondo il criterio di cassa previsto dall'articolo 66 del Tuir soltanto da parte delle c.d. imprese minori, ossia imprenditori individuali e società di persone commerciali (s.n.c. e s.a.s.) che abbiano conseguito ricavi non superiori a 400.000 euro per le imprese aventi per oggetto prestazioni di servizi, ovvero a 700.000 euro per le imprese aventi per oggetto altre attività, ammessi quindi al regime di contabilità semplificata ai sensi dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Le STP che assumono la forma di società di capitali e di società cooperativa, pur essendo costituite – ai sensi del comma 4, lettera a), del citato articolo 10 della legge n. 183 del 2011 – per l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci, devono invece obbligatoriamente determinare il loro reddito imponibile secondo il criterio di competenza, ai sensi degli articoli 83 e 109 del Tuir, essendo peraltro preclusa alle stesse la possibilità di adottare il regime di contabilità semplificata, pur in presenza di un ammontare di ricavi non superiore ai limiti previsti dal citato articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Al fine di non penalizzare ingiustificatamente le STP costituite in forma di società di capitali e di società cooperativa che, pur avendo realizzato un volume di ricavi non superiore ai limiti previsti per la tenuta della contabilità semplificata, non possono accedere al regime di determinazione del reddito secondo il criterio di cassa di cui all'articolo 66 del Tuir, in conseguenza della veste giuridica che le stesse hanno deciso di assumere, sarebbe opportuno quindi prevedere la facoltà di optare per la determinazione del reddito di impresa ai sensi del richiamato articolo 66 del Tuir per tutte le STP costituite in forma di società di capitali e di società cooperativa che abbiano conseguito un ammontare di ricavi non superiore ai limiti previsti dal citato articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

### **A.3 Riduzione dei coefficienti per il calcolo dei ricavi e del reddito minimi ai fini della disciplina delle società non operative e abrogazione della disciplina sulle società in perdita sistematica**

In una logica di semplificazione, sarebbe 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 e redditi minimi richiesti dal legislatore.

---

#### A.4 Superbonus ricapitalizzazione imprese

Nel Documento Programmatico di Bilancio 2021, il Governo stima di incassare tra il 2021 e il 2026 sovvenzioni UE a fondo perduto per complessivi 65,4 miliardi di euro.

Le sovvenzioni *"andranno ad aumentare la spesa per investimenti pubblici, il sostegno agli investimenti privati e le spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione"* (pagina 10 del DPB 2021).

Appare cruciale che una fetta rilevante venga dedicata al sostegno degli investimenti privati, nella forma di incentivi alla capitalizzazione del sistema delle imprese.

Anche perché, come è noto, sul lato della spesa per investimenti pubblici, il problema principale non è mai stato quello di non avere le risorse per effettuarli, ma quello di riuscire a spendere le risorse disponibili.

La capitalizzazione del sistema delle imprese costituisce un obiettivo primario per le imprese e per i suoi creditori, tra i quali, seppure indirettamente, è ormai molto forte il ruolo dello Stato, quale garante di ultima istanza verso il settore bancario, per gli ingenti prestiti che sono stati rilasciati con garanzia statale.

Un piano di incentivi alla ricapitalizzazione delle imprese, mediante le sovvenzioni UE, costituisce dunque il modo migliore per attuare una scelta *win-win* privato-pubblico, perché rafforza la solidità delle imprese e la loro capacità di rimborso dell'indebitamento, evitando al contempo allo Stato di dover intervenire con risorse proprie a copertura delle garanzie che verrebbero attivate dal sistema bancario nel caso in cui le imprese debentrici non fossero in grado di onorare i propri debiti.

Per funzionare, il meccanismo dovrebbe però essere estremamente semplice e l'incentivo estremamente premiante, come dimostra lo scarso *appeal* di strumenti simili recentemente introdotti, ma straordinariamente complessi e non sufficientemente premianti.

Servirebbe un vero e proprio "superbonus della ricapitalizzazione delle imprese", tale per cui, per ogni euro di aumento di capitale viene riconosciuto un euro di contributo pubblico (da appostare in una riserva di patrimonio netto non distribuibile), nella forma di credito di imposta cedibile a terzi, ivi comprese banche e istituti di credito (su modello superbonus edilizio).

Unici accorgimenti, in un meccanismo normativo che deve essere il più lineare e semplice possibile, sarebbero quelli volti ad evitare "effetti moltiplicativi fittizi" nelle catene partecipative, prevedendo che una società, la quale abbia fruito del superbonus ricapitalizzazioni, se ricapitalizza una propria partecipata, attribuisce a quest'ultima un superbonus del 100% solo per la parte di apporto di capitale eventualmente eccedente l'aumento di capitale che è stato agevolato in capo ad essa.

Eventualmente, per concentrare maggiormente le risorse (mantenendo elevato e quindi "irrifutabile" l'occasione di cogliere l'incentivo), si potrebbe prevedere una limitazione della platea soggettiva alle sole imprese che, nel 2020, rispetto al 2019, hanno avuto un calo di fatturato oltre una determinata soglia e hanno registrato un aumento del rapporto capitale di debito/mezzi propri superiore a una determinata soglia (fermo restando che non devono avere un rapporto deteriorato al punto da rientrare nella nozione comunitaria di società già in difficoltà).

Sarebbe il modo migliore di investire una parte cospicua delle sovvenzioni a fondo perduto UE: lo Stato si tutelerebbe rispetto alle esposizioni che ha come garante, le imprese reggerebbero nei prossimi anni la sfida della ripartenza e del

---

contemporaneo pagamento dei debiti contratti per sopravvivere nella fase di massima difficoltà e, alla fine del periodo di rimborso dei prestiti garantiti, avremmo uno Stato con meno deficit e debito di quello che altrimenti avrebbe e imprese più capitalizzate di quello che altrimenti sarebbero.

#### **A.5 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.

#### **A.6 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*.

#### **A.7 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). 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.

#### **A.8 Adeguamento e conversione in euro dei limiti deducibilità relativi a mezzi di trasporto e telefoni cellulari**

Si propone di armonizzare le percentuali di deducibilità/detraibilità relative ai mezzi di trasporto e ai telefoni cellulari, nonché di convertire in euro e adeguare i limiti di rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata di cui all'articolo 164, comma 1, lettera b), del Testo unico delle imposte sui redditi (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).

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.

Per quanto concerne la deduzione dei costi relativi alla telefonia mobile, l'articolo 102 del Tuir prevede che la deduzione sia pari all'80 per cento.

Ai fini dell'IVA, l'articolo 19, comma 4, del d.P.R. n. 633/1972 prevede la detraibilità dell'imposta relativa ai costi di telefonia mobile in misura pari al 100 per cento in caso di utilizzo esclusivo del telefono nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione e al 50 per cento in caso di utilizzo promiscuo.

Tali differenti percentuali di deducibilità/detraibilità determinano una complessa gestione contabile di tali beni e un doppio binario civilistico/fiscale molto difficile da gestire.

Si propone pertanto di armonizzare le predette percentuali di deducibilità/detraibilità, fissando un'unica percentuale in misura pari al 40 per cento per i costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata (con incremento dal 20 al 40 per cento della deducibilità ai fini delle imposte sui redditi) e in misura pari all'80 per cento per i costi relativi alla telefonia mobile (con incremento dal 50 all'80 per cento della detraibilità IVA in caso di utilizzo promiscuo).

Il tutto, lasciando inalterata la possibilità per il contribuente di detrarre integralmente l'Iva assolta sugli acquisti in caso di utilizzo esclusivo nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione.

Sarebbe inoltre opportuno adeguare i limiti di rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata di cui all'articolo 164, comma 1, lettera b), del TUIR, convertendoli in euro e arrotondali alla centinaia di euro superiore, laddove ancora previsti in lire.

Più in generale, si propone altresì la conversione in euro degli importi ancora espressi in lire nel Testo unico delle imposte sui redditi, con arrotondamenti alla decina di euro superiore se l'importo risultante dalla conversione è inferiore a mille euro ovvero alla centinaia di euro superiore negli altri casi, in modo da consentire una più semplice applicazione pratica ed una più agevole loro memorizzazione. Sarebbe inoltre opportuno disporre gli stessi arrotondamenti per gli importi già espressi in euro.

#### **A.9 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.

---

## **A.10 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.

### **B. REDDITI DI FABBRICATI**

#### **B.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.

### **C. RISCOSSIONE E ADEMPIMENTI**

#### **C.1 Riduzione della ritenuta a titolo di acconto dell'Irpef per i lavoratori autonomi**

La grave crisi economica e di liquidità che sta colpendo la quasi totalità dei contribuenti italiani in conseguenza dell'emergenza epidemiologica in corso impone un ripensamento circa la congruità dell'attuale misura della ritenuta a titolo di acconto che i lavoratori autonomi subiscono all'atto della percezione dei compensi corrisposti da un sostituto d'imposta.

L'aliquota vigente della ritenuta, pari al venti per cento, penalizza infatti fortemente i lavoratori autonomi rispetto ai titolari di reddito di impresa, che, di regola, non subiscono alcuna ritenuta di acconto all'atto dell'incasso dei loro proventi.

Peraltro le originarie finalità di contrasto all'evasione che ispiravano l'esigenza di effettuazione delle ritenute d'acconto nei confronti dei lavoratori autonomi possono, oggi, essere molto più efficacemente realizzate attraverso l'utilizzo dei dati di cui l'Anagrafe tributaria già dispone per effetto dell'obbligo di fatturazione elettronica tramite il Sistema di Interscambio messo a disposizione dell'Agenzia delle entrate.

Si propone pertanto la riduzione dal venti al dieci per cento della misura della ritenuta di acconto sui redditi di lavoro autonomo e assimilati di cui al primo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, analogamente a quanto, già da tempo, disposto per le ritenute sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, agenzia, mediazione, rappresentanza di commercio e procacciamento di affari dal secondo comma dell'articolo 25-bis del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

---

Al fine di tener conto dei maggiori costi sostenuti dai lavoratori autonomi che si avvalgono in via continuativa di dipendenti o di terzi nello svolgimento della loro attività, si propone inoltre – in conformità al citato articolo 25-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 – che la ritenuta sia commisurata al cinquanta per cento dell'ammontare dei compensi.

### **C.2 Ripristino compensazione crediti IRPEF, IRES E IRAP, anche prima della presentazione della relativa dichiarazione**

Una misura che si ritiene prioritaria per un più equilibrato rapporto Fisco-Contribuenti è rappresentata dallo “sblocco” delle compensazioni dei crediti relativi alle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive, eliminando il vincolo, introdotto soltanto dall'anno 2020, della previa presentazione della dichiarazione da cui il credito emerge.

Si tratta infatti, generalmente, di crediti IRPEF derivanti da ritenute d'acconto già subite dai contribuenti nell'anno precedente a quello di presentazione della relativa dichiarazione e che, risultando eccedenti rispetto all'imposta dovuta per l'annualità interessata, è giusto poter utilizzare in compensazione sin dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, indipendentemente dalla presentazione della dichiarazione dei redditi relativa alla medesima annualità.

La misura trova giustificazione anche nell'impossibilità di presentare le dichiarazioni dei redditi e dell'IRAP nei primi mesi dell'anno, a causa dell'indisponibilità degli applicativi per il calcolo degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) che, generalmente, si protrae fino agli inizi del mese di giugno e, comunque, della previsione secondo cui la trasmissione delle dichiarazioni all'Agenzia delle entrate non può essere effettuata prima del mese di maggio.

### **C.3 Incremento del limite che preclude la compensazione dei crediti in presenza di debiti su ruoli definitivi**

Attualmente, i contribuenti con debiti iscritti a ruolo per imposte erariali, scaduti, di importo superiore a 1.500 euro non possono effettuare la compensazione dei crediti tributari e contributivi, senza prima adempiere all'obbligo di pagamento dei predetti debiti.

È evidente che, a dieci anni dall'introduzione del vincolo in oggetto, il limite di 1.500 euro non risulta più adeguato al rinnovato contesto in cui lo stesso si trova ad operare, caratterizzato dalla possibilità di controlli più puntuali e tempestivi da parte dell'Amministrazione finanziaria, per effetto della riduzione a 5.000 euro del limite oltre il quale la compensazione dei crediti tributari resta subordinata al rilascio del visto di conformità e dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica e di comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA.

Pertanto, si propone di incrementare a 20.000 euro l'importo dei debiti iscritti a ruolo, già scaduti, oltre il quale la compensazione dei propri crediti resta subordinata al previo pagamento di tali debiti.

Si propone inoltre di modificare il regime sanzionatorio previsto per i casi di inosservanza del divieto in oggetto.

Attualmente, in caso di violazione è prevista la sanzione pari al *“50 per cento dell'importo dei debiti iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori e per i quali è scaduto il termine di pagamento fino a concorrenza dell'ammontare indebitamente compensato”*.

Secondo l'Agenzia delle entrate, la sanzione irrogabile è addirittura pari al 100% dell'importo indebitamente compensato, qualora tale importo risulti inferiore alla metà del debito scaduto, il che deve ritenersi in contrasto con il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità della violazione commessa.

---

Si propone pertanto che la sanzione irrogabile per l'inosservanza del divieto in oggetto sia stabilita in misura pari al cinquanta per cento dell'importo indebitamente compensato.

Nel caso il debitore abbia chiesto un rimborso, ma contestualmente abbia carichi affidati all'agente della riscossione di ammontare non superiore a 20.000 euro, si propone infine di esonerare l'Agenzia delle entrate dalla trasmissione telematica all'agente della riscossione dell'apposita segnalazione prevista affinché quest'ultimo possa notificare all'interessato una proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo.

#### **C.4 Razionalizzazione delle modalità di rateizzazione delle somme risultanti dagli atti dell'Agenzia delle entrate**

Nell'attuale normativa esiste ancora un forte divario tra le diverse forme di rateazione delle somme risultanti dagli atti dell'amministrazione finanziaria. Tra le varie modalità di versamento rateale previste si segnalano le seguenti:

- a) somme risultanti dai carichi affidati all'agente della riscossione (cartelle di pagamento e accertamenti esecutivi), che possono essere dilazionate fino a un massimo di 72 rate mensili, ovvero di 120 rate, ove il debitore si trovi, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica (periodo di rateazione massimo di 6 o 10 anni). Nel caso in cui i carichi affidati all'agente della riscossione sono di importo superiore a 60.000 euro, la dilazione può tuttavia essere concessa soltanto se il contribuente presenta apposita documentazione attestante la temporanea situazione di obiettiva difficoltà;
- b) somme dovute a seguito del controllo automatizzato e formale delle dichiarazioni che possono essere versate all'Agenzia delle entrate in 8 rate trimestrali di pari importo, ovvero, per importi superiori a 5.000 euro, in 20 rate trimestrali (periodo di rateazione massimo di 5 anni);
- c) somme dovute a seguito di acquiescenza per omessa impugnazione degli atti dell'amministrazione finanziaria ovvero della sottoscrizione di avvisi di accertamento con adesione, mediazioni e conciliazioni giudiziali che possono essere versate all'Agenzia delle entrate in 8 rate trimestrali di pari importo, ovvero, per importi superiori a 50.000 euro, in 16 rate trimestrali (periodo di rateazione massimo di 4 anni).

Al riguardo, si propone di uniformare la disciplina relativa alla periodicità e al numero massimo di rate concedibili nelle varie forme di rateizzazione, permettendo ai contribuenti di beneficiare di modalità di versamento più agevolate.

In particolare, si suggeriscono le seguenti misure:

- il prolungamento a 6 anni del periodo massimo di rateazione anche per i versamenti nei confronti dell'Agenzia delle entrate di cui alle precedenti lettere b) e c);
- l'eliminazione delle soglie di 5.000 e 50.000 euro previste per i versamenti nei confronti dell'Agenzia delle entrate di cui alle precedenti lettere b) e c), in modo da lasciare ai contribuenti un più ampio periodo di rateazione anche per i debiti tributari di minore importo;
- la modifica della periodicità di versamento delle rate, da mensile a trimestrale, per la dilazione dei pagamenti nei confronti dell'agente della riscossione di cui alla precedente lett. a).

#### **C.5 Sospensione tributi e adempimenti per i professionisti ordinistici in isolamento causa covid-19**

In caso di isolamento obbligatorio dovuto a contagio da virus Covid-19, di quarantena precauzionale o altra misura ad effetto equivalente risultante da idonea certificazione, che interessi professionisti iscritti agli enti di diritto privato di

---

previdenza obbligatoria, è necessario prevedere che i termini dei versamenti e degli adempimenti tributari, previdenziali e assistenziali, nonché quelli per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili, penali, amministrativi, contabili e tributari, ivi compresi i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie, che scadono nel periodo di isolamento o di quarantena, siano differiti al trentesimo giorno successivo alla fine del medesimo periodo. Si propone di applicare tale disciplina anche ai termini che i professionisti ordinistici devono rispettare per conto dei loro clienti, in caso di mandato rilasciato in data anteriore all'inizio del periodo di isolamento o quarantena al professionista o alla società di servizi di cui quest'ultimo sia unico socio avente il requisito di iscrizione agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.

#### **C.6 Sospensione del termine di pagamento delle somme risultanti dagli "avvisi bonari" in caso di istanza di rettifica o di autotutela da parte del contribuente**

Come è noto, gli esiti del controllo delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA vengono comunicati dall'Agenzia delle entrate ai contribuenti per mezzo dei c.d. "avvisi bonari" che contengono l'indicazione delle somme dovute a titolo di imposte, sanzioni e interessi. Con tali avvisi, che precedono l'iscrizione a ruolo, oltre a darsi notizia delle irregolarità riscontrate, si consente all'interessato di pagare gli importi dovuti entro trenta giorni, onde evitare l'affidamento del carico tributario all'agente della riscossione e fruire di una riduzione delle sanzioni dovute.

Allo stato della legislazione vigente, nel caso in cui il contribuente intenda far rilevare eventuali errori o incongruenze nell'operato dell'Ufficio, può presentare all'Ufficio istanza di autotutela che tuttavia non costituisce evento che determina la sospensione del suddetto termine di trenta giorni. Ne consegue che in caso di mancato accoglimento della richiesta, il contribuente, qualora non intenda coltivare un contenzioso con la proposizione del ricorso, potrebbe avere poco tempo a disposizione per aderire all'avviso o addirittura, nell'ipotesi di rigetto conosciuto tardivamente, potrebbe essere decaduto da tale facoltà.

Si propone pertanto la sospensione del termine di trenta giorni per la regolarizzazione dell'"avviso bonario" in pendenza dell'esame da parte dell'Ufficio dell'istanza di autotutela eventualmente prodotta dal contribuente.

#### **C.7 Eliminazione della riscossione provvisoria in pendenza di giudizio fino alla sentenza di primo grado, salvo i casi di grave e fondato pericolo per la riscossione**

L'attuale normativa prevede che in caso di ricorso contro gli avvisi di accertamento, il contribuente sia comunque obbligato al versamento, entro il termine di proposizione del ricorso, di un importo pari a un terzo della maggiore imposta accertata.

Si ritiene che un più equilibrato rapporto tributario debba prevedere che la riscossione dell'imposta accertata fino al pronunciamento del giudice di primo grado possa essere azionata, per un importo non superiore alla metà della maggiore imposta, soltanto in caso di grave e fondato pericolo per la riscossione che l'ente impositore dovrebbe dimostrare, con adeguata e specifica motivazione, nello stesso avviso di accertamento notificato al contribuente.

#### **C.8 Riduzione della misura degli interessi corrispettivi relativi al versamento delle imposte**

Attualmente, i tassi di interesse applicati a titolo di maggiorazione dei versamenti delle imposte sono i seguenti:

- 
- a) 1 per cento, in caso di versamenti periodici IVA con cadenza trimestrale (articolo 7, comma 3, d.P.R. 14 ottobre 1999, n. 542);
  - b) 0,40 per cento mensile, in caso di versamento del saldo annuale IVA oltre la scadenza del 16 marzo ed entro il termine di versamento delle imposte dirette (articolo 7, comma 1, lettera b), d.P.R. 14 ottobre 1999, n. 542);
  - c) 0,40 per cento, in caso di versamento del saldo delle imposte dirette entro i 30 giorni dalla scadenza ordinaria del termine (articolo 17, comma 2, d.P.R. 7 dicembre 2001, n. 435).

La misura degli interessi attualmente in vigore corrisponde a tassi annuali (mediamente) del 6 per cento nel primo caso e 4,80 per cento negli altri due casi, assai più elevati rispetto ai tassi di mercato, per cui è opportuna una loro riduzione. Si propone pertanto di ridurre la misura dei predetti interessi, alla luce della drastica riduzione subita dai tassi di mercato negli ultimi anni.

In particolare, si potrebbe prevedere la riduzione allo 0,20 per cento gli interessi applicati a titolo di maggiorazione dei versamenti di cui alle precedenti lettere b) e c) e allo 0,30 per cento per gli interessi di cui alla precedente lettera a).

#### **D. ACCERTAMENTO E ISTITUTI DEFLATTIVI DEL CONTENZIOSO**

##### **D.1 Estensione dell'obbligo di contraddittorio preventivo**

L'esistenza del diritto dei contribuenti a esercitare un contraddittorio con l'amministrazione finanziaria prima di ricevere l'emanazione di un atto impositivo è una delle tematiche che, negli ultimi anni, è stata oggetto di permanenti contenziosi tra amministrazione finanziaria e contribuenti.

La soluzione adottata recentemente dal legislatore con l'articolo 4-*octies* del decreto-legge n. 34 del 2019 (che ha inserito l'articolo 5-*ter* nel decreto legislativo n. 218 del 1997) non è idonea a risolvere i problemi, quanto semmai ad aggiungerne di nuovi. Invero, a tacer d'altro, essa non si applica alla generalità dei procedimenti, ma soltanto a una fetta estremamente ridotta di essi, essendo rimasti esclusi gli avvisi di accertamento parziale che, nella prassi, costituiscono la maggior parte degli atti emessi dagli uffici.

Si propone pertanto di generalizzare l'obbligo di contraddittorio preventivo, estendendolo agli accertamenti parziali e a quelli c.d. "a tavolino" – ossia non preceduti da accessi, ispezioni e verifiche presso la sede del contribuente – nonché ai procedimenti riguardanti le imposte di registro, sulle successioni e donazioni e ipotecarie e catastali (oggi escluse).

Per non vanificare il principio, dovrebbe essere inoltre espressamente prevista la sanzione della nullità dell'atto impositivo nel caso in cui quest'ultimo sia emanato in violazione dell'obbligo di contraddittorio preventivo, e ciò senza che il contribuente sia tenuto a fornire la c.d. prova di resistenza, ovvero nel caso in cui la motivazione dell'atto non rechi un'adeguata replica alle osservazioni e alle richieste formulate dal contribuente in sede di contraddittorio.

##### **D.2 Diritto d'accesso agli atti in materia tributaria**

Per superare le carenze di tutela per il contribuente nella fase endoprocedimentale tributaria, si propone di introdurre, in attuazione dell'articolo 24, comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990, una disciplina speciale del diritto d'accesso agli atti in materia tributaria. In coerenza con quanto previsto dall'articolo 10 della legge n. 241 del 1990, e come in ogni caso richiesto dal diritto unionale per i tributi armonizzati (cfr., di recente, CGUE, sent. 16 ottobre 2019, C-189/18, *Glencore*), tale disciplina dovrà garantire il diritto per il contribuente, alla conclusione dell'istruttoria e prima di ricevere l'atto

---

impositivo, di accedere salvo casi eccezionali al fascicolo istruttorio completo dell'Ufficio, in una prospettiva di parità delle armi in punto di *disclosure*.

### **D.3 Obbligo di comunicazione della chiusura della verifica fiscale**

Attualmente, in caso di apertura nei confronti del contribuente di una verifica fiscale di cui questi abbia avuto formale conoscenza (attraverso la notifica di inviti a comparire o a produrre documenti ovvero a seguito di accessi o ispezioni presso la sede del contribuente), l'Amministrazione finanziaria non ha un obbligo di comunicare al contribuente la chiusura delle operazioni di verifica che abbiano avuto un esito negativo.

Per non lasciare il contribuente in un permanente stato di incertezza sugli esiti di tale verifica, si propone di introdurre l'obbligo da parte dell'Amministrazione finanziaria di comunicare la chiusura delle operazioni di verifica anche in caso di esito negativo delle stesse.

### **D.4 Obbligo di risposta dell'Amministrazione finanziaria alle istanze di autotutela e sospensione del termine di impugnazione dell'atto impositivo**

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.

### **D.5 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 deflativa 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.

## **E. SANZIONI AMMINISTRATIVE TRIBUTARIE**

### **E.1 Maggiore proporzionalità delle sanzioni**

Le sanzioni amministrative tributarie, come noto, sono irrogate in forma sostanzialmente automatica, a mezzo di appositi programmi di calcolo che si limitano a confrontare cumulo materiale e cumulo giuridico e poi ad inserire l'esito del calcolo negli atti impositivi.

La normativa in materia indica invece la necessità di irrogare la sanzione a seguito di uno specifico procedimento di valutazione degli aspetti specifici e soggettivi della violazione commessa.

Per rendere più concreto questo auspicio, si propone di intervenire sui seguenti aspetti:

- attualmente, nell'ambito del procedimento di accertamento con adesione ovvero di una conciliazione giudiziale, l'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 472 del 1997 consente all'Amministrazione di ridurre sino alla metà del minimo edittale le sanzioni irrogate nei casi in cui, sulla base delle circostanze del caso concreto, tali sanzioni risultino sproporzionate rispetto all'entità del tributo richiesto. Si propone di eliminare il limite massimo alla riduzione sanzionatoria applicabile, in modo da rimuovere ogni vincolo alla piena attuazione del principio di proporzionalità;
- maggiore gradualità delle sanzioni rispetto alla differente gravità delle violazioni commesse. In particolare, è necessario ridurre i minimi edittali delle sanzioni irrogabili nei casi di dichiarazione infedele, laddove si tratti di cosiddetta «evasione interpretativa». La maggiore imposta accertata scaturisce, infatti, non solo dal rinvenimento di imponibili occultati (che, per brevità, può essere etichettata come «evasione materiale»), ma anche dalla «rilettura» del regime giuridico applicato dal contribuente all'imponibile dichiarato (per la quale è stata coniata l'espressione «evasione interpretativa»). Esempi di quest'ultima sono costituiti dalla violazione dei criteri di determinazione dell'esercizio di competenza, dalla non inerenza e indeducibilità di costi realmente sostenuti, ovvero dalla non corretta classificazione o valutazione di elementi attivi o passivi oggettivamente esistenti (rispetto ai quali i criteri concretamente applicati sono stati comunque indicati in bilancio o in altra documentazione rilevante ai fini fiscali);
- si dovrebbe inoltre eliminare la cumulabilità delle sanzioni IVA per dichiarazione infedele (pari, nel minimo al 90 per cento dell'imposta) e per illegittima detrazione (pari al 100 per cento dell'imposta), che determina una sanzione totale pari quasi a due volte l'imposta evasa (190 per cento). O ancora, la cumulabilità delle sanzioni per le omissioni relative a fatturazione, registrazione e dichiarazione di un'operazione IVA effettuata in evasione d'imposta. È evidente che in questi casi il principio di proporzionalità delle sanzioni resta irrimediabilmente violato da sanzioni amministrative che sono troppo elevate, già nel loro minimo edittale. Né è sufficiente che il rispetto del principio di proporzionalità sia rimesso alla sola discrezionalità dell'Amministrazione finanziaria – ex articolo 7,

---

comma 4, del decreto legislativo n. 472 del 1997 – allorché, sulla base delle circostanze del caso concreto, tali sanzioni risultino sproporzionate rispetto all'entità del tributo accertato e possono essere quindi ridotte fino alla metà del minimo edittale;

- nei casi di omesso versamento delle imposte indicate nella dichiarazione annuale o nella comunicazione delle liquidazioni periodiche dell'IVA, il contribuente può regolarizzare la sua posizione versando entro trenta giorni dalla ricezione del c.d. "avviso bonario" l'imposta, gli interessi ed una sanzione pari al 10 per cento delle somme non versate (ossia, un terzo della sanzione ordinaria prevista per l'omesso versamento).

Per effetto del nuovo obbligo di comunicare i dati relativi alle liquidazioni periodiche dell'IVA (mensili o trimestrali), i controlli sulla correttezza e tempestività dei versamenti periodici dell'IVA è stato di molto accelerato, al punto tale che la comunicazione degli esiti del controllo è ora recapitata al contribuente ancor prima della presentazione della dichiarazione annuale dell'imposta e comunque (per quelle relative agli ultimi due trimestri dell'anno) non oltre i sei/otto mesi dalla scadenza originaria.

Richiedere in tali casi, al fine di regolarizzare la propria posizione, una sanzione pari al 10 per cento per un ritardo nel versamento di appena pochi mesi non risulta coerente con le sanzioni dovute per regolarizzare violazioni ben più gravi commesse dal contribuente, come quella di infedeltà della dichiarazione.

Con l'attuale disciplina vi è quindi il fondato rischio di "premiare" i contribuenti che commettono violazioni più gravi – in quanto non intercettabili attraverso il semplice controllo automatico dei dati dichiarati dallo stesso contribuente – per cui chi ha omesso di pagare le imposte che ha fedelmente dichiarato finisce per corrispondere una sanzione quasi uguale a quella in cui incorre un contribuente che ha presentato invece una dichiarazione infedele.

Si propone pertanto di eliminare tale disparità, riconoscendo al contribuente nei casi in cui la comunicazione degli esiti dei controlli automatici effettuati ai sensi degli articoli 36-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e 54-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, gli sia recapitata entro un anno dalla data in cui la violazione è stata commessa, la facoltà di regolarizzare la sua posizione versando entro trenta giorni dalla ricezione del c.d. "avviso bonario" l'imposta, gli interessi e la sanzione ridotta al 4 per cento.

## **F. GIUSTIZIA TRIBUTARIA**

### **F.1 Riforma degli organi di giustizia tributaria**

La Giustizia tributaria costituisce un tassello fondamentale per il corretto dispiegarsi del rapporto fisco-contribuenti. In questa legislatura, è tornato d'attualità il tema della Riforma degli organi di giurisdizione tributaria con diverse proposte di legge all'attenzione del Parlamento che hanno come denominatore comune l'istituzione di un giudice più specializzato e professionale, in grado di assicurare autonomia, terzietà e indipendenza alla funzione giudicante.

I dati statistici sull'operato delle attuali Commissioni tributarie evidenziano una progressiva riduzione dei tempi medi di decisione delle controversie (al netto del ritardo accumulato quest'anno in conseguenza della pandemia da Covid-19). Il vero "collo di bottiglia" nel giudizio tributario è attualmente rappresentato, come è noto, dal grado di legittimità dinanzi alla Corte di cassazione che, per l'enorme mole di ricorsi da cui è gravata, non riesce a garantire tempi di risposta

---

altrettanto celeri. I dati dimostrano pertanto che la giurisdizione speciale tributaria “risolve” i suoi problemi ed è arduo sostenere che funzioni peggio delle altre giurisdizioni. Occorre pertanto migliorare l’impianto attuale, ma non stravolgerlo.

Ad avviso del Consiglio nazionale dei commercialisti, i principi e criteri direttivi che dovrebbero ispirare la Riforma sono i seguenti:

- mantenere ferma la natura speciale della giurisdizione tributaria, rinunciando definitivamente ad alcune ipotesi riformatrici di “riconduzione” delle attuali Commissioni tributarie in seno alla giustizia civile ovvero a quella della Corte dei conti;
- salvaguardare il doppio grado di merito del processo tributario;
- prevedere negli organi giudicanti di primo e secondo grado l’istituzione di sezioni specializzate per materia o tributo (si pensi ad esempio a sezioni dedicate ai tributi locali e/o alle controversie in materia catastale);
- rendere le attuali Commissioni tributarie sempre più indipendenti, assicurandone ancor meglio qualità, equidistanza dalle parti, introducendo un giudice, sempre più professionale e specializzato, che possa garantire autonomia, terzietà e indipendenza della funzione giudicante, oltre che una maggiore sua produttività;
- prevedere per i Giudici tributari l’obbligo di formazione e aggiornamento professionale continuo;
- trasferire la fase di reclamo/mediazione dinanzi ad un organo terzo, al fine di garantire la necessaria indipendenza del soggetto deputato a gestire tale istituto;
- prevedere l’istituzione, accanto agli attuali Uffici del Massimario regionali, di un Ufficio del Massimario nazionale composto dai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, degli enti impositori e dei Consigli nazionali delle professioni abilitate alla difesa in giudizio, quale strumento di trasparenza, garanzia ed imparzialità, che consenta alle Parti di orientare le scelte, favorendo la deflazione delle liti nell’interesse della collettività.

La Riforma non può inoltre prescindere da una più precisa definizione dei requisiti professionali del nuovo Giudice tributario. A tal fine, l’aspetto principale non è tanto quello di stabilire se i futuri organi giudicanti debbano essere a tempo pieno o di natura mista, composti, come ora, da “togati” e “non togati”. Un Giudice a tempo pieno sarebbe certo preferibile, ma ciò che risulta imprescindibile è che nella loro selezione sia garantita, per legge, una maggiore specializzazione e professionalità, preferendo coloro che abbiano conseguito titoli di studio e di servizio nella specifica materia tributaria.

Il tutto, preservando, con un’adeguata fase transitoria, le professionalità attualmente operanti nelle Commissioni tributarie.

## **F.2 Revisione dell’istituto del reclamo e mediazione tributaria**

Sarebbe opportuno provvedere ad una revisione dell’istituto del reclamo e della mediazione tributaria disciplinato dall’articolo 17-bis del decreto legislativo n. 546 del 1992 nella parte in cui prevede che la valutazione delle richieste del contribuente è affidata ad “*appropriate strutture diverse ed autonome*” da quelle che curano l’istruttoria degli atti reclamabili mantenendo, però, tale valutazione 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 alle 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.

### **F.3 Misure urgenti relative allo svolgimento del processo tributario**

Si propone di modificare la disciplina emergenziale in materia di svolgimento del processo tributario introdotta con l'articolo 27 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, alla luce del provvedimento del direttore generale delle finanze 11 novembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 285 del 16 novembre 2020, con cui sono state approvate le regole tecnico-operative per la partecipazione all'udienza a distanza di cui all'articolo 16 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge dicembre 2018, n. 136.

Al fine di prevenire situazioni di pericolo per l'incolumità pubblica o dei soggetti a vario titolo interessati nel processo tributario, si propone che, fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da Covid-19, le controversie fissate per la trattazione in udienza pubblica, in deroga all'articolo 34 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, passino in decisione sulla base degli atti, salvo che almeno una delle parti non insista per la discussione con collegamento da remoto, con apposita istanza da notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno cinque giorni liberi anteriori alla data fissata per la trattazione.

La discussione con collegamento da remoto dovrà svolgersi secondo le regole tecnico operative per la partecipazione all'udienza a distanza di cui al citato provvedimento del direttore generale delle finanze 11 novembre 2020 e secondo le disposizioni, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge dicembre 2018, n. 136.

Nei casi in cui sia stata richiesta la discussione da remoto, l'ufficio di segreteria della Commissione tributaria comunica alle parti, a mezzo posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 16-*bis* del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, di regola, almeno tre giorni prima della trattazione, l'avviso dell'ora e delle modalità di collegamento. Nel caso in cui non sia possibile garantire il rispetto dei termini di cui al primo periodo, la controversia è rinviata a nuovo ruolo con possibilità di prevedere la discussione con collegamento da remoto nel rispetto dei medesimi termini. Si dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti, anche ai fini della disciplina sulla protezione dei dati personali. I verbali redatti in occasione del collegamento da remoto e i provvedimenti adottati in esito al collegamento da remoto si intendono assunti presso la sede dell'ufficio giudiziario.

Se almeno una delle parti ha insistito per la discussione con collegamento da remoto e quest'ultima non sia possibile, la controversia è rinviata a nuovo ruolo.

Si propone inoltre di confermare la norma secondo cui fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da Covid-19, i componenti dei collegi giudicanti residenti, domiciliati o comunque dimoranti in luoghi diversi da quelli in cui si trova la commissione di appartenenza sono esonerati, su richiesta e previa comunicazione al Presidente di sezione interessata, dalla partecipazione alle udienze o camere di consiglio da svolgersi presso la sede della Commissione interessata.

---

Sarebbe tuttavia opportuno specificare che i componenti dei collegi giudicanti che abbiano richiesto il predetto esonero partecipano alle udienze o camere di consiglio da svolgersi con collegamento da remoto, utilizzando le regole tecnico operative per la partecipazione all'udienza a distanza di cui al citato provvedimento del direttore generale delle finanze 11 novembre 2020.