



Spettabile VI Commissione Finanze - Camera dei deputati

Roma, lì 18 novembre 2021

Spettabile Commissione,

Ringraziando per la richiesta ricevuta da questa Illustre Commissione, con la presente s'intende sottoporre alla Vostra attenzione alcune considerazioni in merito al disegno di legge di delega sulla riforma fiscale, AC 3343, al fine di evidenziare eventuali criticità e di suggerire le possibili aree di intervento in vista dell'esame in sede di Commissione del provvedimento. A questo riguardo, da un'attenta analisi del contenuto del provvedimento medesimo, si ritiene di incentrare il presente contributo sui possibili suggerimenti di modifica o di ampliamento relativamente agli articoli 2 e 8, trattando, gli stessi, argomenti di cui si discute ormai da anni e di particolare interesse per ANCOT.

Sommario

Sezione 1	1
Articolo 2 (Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi).....	1
Articolo 8 (Modifiche del sistema nazionale della riscossione).....	3
Sezione 3	7

Sezione 1

Articolo 2 (Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi)

Brevemente, si riporta che l'art. 2 prevede due concetti ispiratori per la riforma della tassazione sui redditi prodotti dalle persone fisiche: progressiva evoluzione verso un modello duale (redditi da capitale e redditi da lavoro) e revisione generalizzata dell'IRPEF nel rispetto del principio costituzionale di progressività. A tal fine, sono previste una medesima aliquota proporzionale per tutti i redditi provenienti dall'impiego di capitale, anche nel mercato immobiliare, e la riduzione sia delle aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF sia delle variazioni eccessive delle aliquote marginali. In aggiunta, si prevede il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda, in base alla loro finalità e agli effetti sull'equità, nonché l'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio.

Sul punto, potrebbero essere avanzati dei suggerimenti volti a definire gli strumenti mediante i quali attuare in tempi celeri gli obiettivi indicati nella disposizione.



Innanzitutto, si ritiene che la revisione generalizzata dell'IRPEF debba essere considerata di pari passo con il tema delle spese fiscali, cc.dd. *tax expenditures*, andando a delineare specifici criteri per il relativo riordino. Infatti, la questione delle *tax expenditures* è al centro del dibattito ormai già da diversi anni, in quanto la costante proliferazione di oneri deducibili, detraibili, contributi e crediti di imposta nel tempo hanno “svuotato” la progressività dell'IRPEF, snaturando la struttura del tributo.

Le spese fiscali risultano ormai ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali od economiche, ovvero di quelle che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le medesime finalità. Secondo quanto emerge dall'ultimo rapporto annuale sulle spese fiscali, per l'anno 2021, il quadro complessivo risulta composto da 602 voci di spese suddivise in vari settori e il cui totale stimato in termini di costo di gettito ammonta a 68.096 milioni di euro.

Ciò posto, un intervento strutturato sulle *tax expenditures* porterebbe, da un lato, al reperimento delle risorse per alimentare il gettito erariale e riequilibrare il prelievo sulle diverse categorie reddituali, e, dall'altro, potrebbe anche essere rivalutato come strumento per stimolare comportamenti virtuosi, come il minor impatto ambientale, iniziative sociali, bisogni e spese familiari con gradazione in base al numero dei componenti familiari, etc. Pertanto, la riduzione potrebbe riguardare quelle spese fiscali che non interessano le aree menzionate, oltre a quelle i cui effetti sono di trascurabile entità e quelle non qualificabili, e le voci stimate in altre misure.

Appare, altresì, opportuna altra considerazione. Si ritiene, infatti, che un'eventuale rimodulazione debba necessariamente tenere in considerazione il sistema delle agevolazioni alle imprese ed orientarsi a premiare realtà particolarmente propense e sensibili agli investimenti, alla sostenibilità ambientale, alla formazione e all'occupazione. Si pensi, ad esempio, al “Nuovo Piano Transizione 4.0” che si sostanzia in una serie di agevolazioni sotto forma di crediti d'imposta per il sostegno ad investimenti, formazione e occupazione promosse dalle imprese e che certamente necessita, nell'ambito della riforma fiscale, di una specifica valorizzazione.

La revisione dovrà seguire gli interventi preannunciati delle spese fiscali, come indicato anche dalle Commissioni riunite nel documento conclusivo dell'indagine sulla riforma dell'IRPEF. Si tratta, da un lato, di preservare una simmetria tra le spese deducibili e detraibili, di cui all'art. 15 TUIR, e quelle che non concorrono alla formazione del reddito di lavoro dipendente, di cui all'art. 51 TUIR.

Il riordino delle *tax expenditures* inoltre dovrebbe innanzitutto attuarsi con una rimodulazione dei criteri di determinazione del reddito di lavoro dipendente e le relative aliquote. Infatti, dai dati relativi alle entrate tributarie, emerge che il 90% delle entrate dell'IRPEF deriva proprio dal prelievo sui redditi di lavoro. A ciò si aggiunga che, come è ormai noto, la pressione fiscale in Italia ha raggiunto livelli molto elevati soprattutto per lavoratori dipendenti e pensionati; di conseguenza, appare assolutamente prioritario ridurre il peso delle imposte che grava su queste categorie.

Volendo suggerire i possibili strumenti di azione, si potrebbe pensare alla riduzione del c.d. cuneo fiscale, gravante su datori di lavoro e lavoratori, mediante due diverse aree di intervento, e cioè la riduzione del cuneo per il tramite di un abbassamento della pressione fiscale e contributiva e la rivisitazione dei componenti che non concorrono alla



determinazione del reddito lavoro dipendente ed in particolare quelli che ricadono nel cd. welfare aziendale anche legato alla produttività.

Quanto al primo aspetto, la proposta potrebbe essere incentrata sulla riduzione del cuneo fiscale attraverso la riduzione della pressione fiscale e contributiva in capo al datore di lavoro e al lavoratore, con l'intento di mantenere inalterati gli attuali livelli occupazionali.

Con riferimento al secondo aspetto, occorre precisare che i diversi interventi legislativi in materia di welfare aziendale non consentono di rendere tale disciplina omogenea e coerente nel sistema fiscale e previdenziale italiano, in quanto detti interventi sono stati spesso frastagliati nel tempo e non sempre coordinati tra loro.

A questo riguardo, sarebbe opportuno che fosse puntualmente rivisto il quadro normativo di riferimento, al fine di una generale armonizzazione degli incentivi, prendendo atto sia della situazione economica, sia delle esigenze personali e familiari attuali dei lavoratori.

Nella specie, le componenti che oggi non concorrono alla formazione del reddito non tengono conto dell'evoluzione del rapporto di lavoro e delle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa che hanno reso talune forme di esenzione desuete (es. trasporto collettivo). Ciò, dunque, indurrebbe a rivedere il sistema delle esenzioni alla luce dello scenario corrente. Si pensi, ad esempio, alla "mobilità alternativa" divenuta attuale e diffusa con l'attuale periodo emergenziale o alle spese che il lavoratore sostiene quando svolge la propria attività nella modalità agile (corrente, pc, riscaldamento, etc.). Particolare attenzione, invece, occorrerebbe riservare sulla sanità integrativa che proprio in periodo emergenziale ha svolto un ruolo determinante e può costituire uno strumento efficace per sostenere ed affiancare il SSN. In questo senso, la riforma potrebbe prevedere l'introduzione, all'art. 51, comma 2, D.P.R. n. 917/1986, di ulteriori incentivi di natura fiscale e previdenziale che si sostanziano in agevolazioni per un "sostegno" o un "contributo" di natura economica, in forma monetaria o in natura (beni o servizi) assegnato dal datore di lavoro ai lavoratori e/o ai suoi familiari a carico, al ricorrere di circostanze particolari, e comunque connesse con i bisogni dei lavoratori.

Come ultimo suggerimento, si rileva l'assenza, nell'art. 2 del provvedimento sopra riassunto, di disposizioni riguardanti semplificazioni negli adempimenti fiscali. Sarebbe, dunque, opportuno in fase di esame in Commissione, inserire specifici riferimenti al tema degli adempimenti fiscali.

Articolo 8 (Modifiche del sistema nazionale della riscossione)

Anche in riferimento all'art. 8 si ritiene di poter avanzare alcuni spunti di riflessione al fine di ampliare il contenuto della norma. In linea generale, l'art. 8 è incentrato sulla riforma della riscossione; anche tale argomento è al centro del dibattito ormai da diversi anni per una serie di questioni che si pongono come assolutamente prioritarie nell'ambito della riforma fiscale. I temi su cui si è concentrato il dibattito tra gli operatori del settore riguardano, fra l'altro: (i) l'esigenza di garantire un'effettiva terzietà dei giudici, trasferendo la gestione delle commissioni dal Ministero dell'Economia e delle

Costituita per Atto Pubblico ad Ancona il 9 aprile 1984. Iscritta al n° 070/2003 CNEL • Legalmente riconosciuta ai sensi del DPR 361/2000 di attuazione della Legge 59/97 ed iscritta al n° 173/2003 del registro delle persone giuridiche della prefettura di Roma
Iscritta al MISE ai sensi della Legge 4/2013 il 16/01/2014
Membro della commissione esperti ISA - già Studi di Settore - presso Agenzia Entrate



Finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; (ii) l'opportunità di istituire giudici tributari di ruolo, tenuto conto che le Commissioni sono chiamate a decidere su questioni di grande rilevanza economica che, per l'appunto, richiedono una elevata professionalità e specializzazione; (iii) la volontà di snellire il carico dei contenziosi rendendo "effettivo" il procedimento di mediazione di cui all'art. 17-*bis* del D.lgs. n. 546/1992, assegnandone la competenza a dei giudici onorari.

Tali aspetti rappresentano le problematiche di maggior rilievo emerse nel corso del tempo, considerato che un sistema di giustizia imparziale e più efficiente permetterebbe di rispondere in modo efficace alle esigenze sia dei contribuenti che degli enti impositori, garantendo una maggiore celerità e certezza rispetto alla definizione delle liti tributarie.

Ciò posto, in linea con le criticità illustrate nell'ambito della riscossione, appare opportuno avanzare una serie di proposte in riferimento all'art. 8 del provvedimento.

Innanzitutto, si ritiene che sarebbe opportuna un'uniformità o quantomeno una maggiore chiarezza rispetto agli interessi dovuti dal contribuente in fase di riscossione. Si sottolinea, infatti, che ad oggi il fisco non applica e non rispetta la normativa in tema di riscossione. In particolare, si tratta di:

- Art. 1284 c.c. - *"il saggio degli interessi legali è determinato in misura pari al 5 per cento in ragione d'anno. Il Ministro del tesoro, con proprio decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana non oltre il 15 dicembre dell'anno precedente a quello cui il saggio si riferisce, può modificarne annualmente la misura, sulla base del rendimento medio annuo lordo dei titoli di Stato di durata non superiore a dodici mesi e tenuto conto del tasso di inflazione registrato nell'anno. Qualora entro il 15 dicembre non sia fissata una nuova misura del saggio, questo rimane invariato per l'anno successivo."*
- Art. 13, primo comma, l. n. 133/1999, ai sensi del quale *"La misura degli interessi per la riscossione e i rimborsi di ogni tributo è determinata nell'esercizio del potere di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, nei limiti di tre punti percentuali di differenza rispetto al tasso di interesse fissato ai sensi dell'articolo 1284 del codice civile"*.

Si premette che il tasso degli interessi legali è variato nel corso degli anni (per esempio, 0,30% per il 2018, 0,80% per il 2019, 0,05% per il 2020 e 0,01% per il 2021); tuttavia, il fisco, sin dal 1° ottobre 2009, ha sempre applicato e continua ad applicare il tasso unico di interesse del 4%, senza adeguarlo alle precedenti e successive normative.

- Art. 37, comma 1-*ter*, d.l. n. 124/2019, il quale prevede che *"Il tasso di interesse per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo, anche in ipotesi diverse da quelle previste dalla legge 26 gennaio 1961, n. 29, e dall'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, è determinato, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, in misura compresa tra lo 0,1 per cento e il 3 per cento"*.



Anche sul punto, infatti, è da rilevare che ad oggi il citato Decreto Ministeriale non è stato ancora emanato, dando quindi luogo a situazioni di incertezza.

Ancora, si osserva che è attualmente ripresa l'attività di riscossione dopo la sospensione disposta in costanza della situazione emergenziale da COVID-19; tuttavia, le cartelle esattoriali continuano a riportare interessi fiscali al 4%, senza, dunque, uniformarsi alla normativa sopra citata.

Un'ulteriore questione che la riforma fiscale non ha affrontato riguarda poi la posizione di disparità della posizione creditoria tra l'Agenzia delle Entrate-Riscossione e il contribuente, in relazione alla quantificazione del dovuto. Infatti, nell'ipotesi in cui l'Agenzia delle Entrate-Riscossione assume la posizione creditoria, il contribuente si troverà a pagare circa il 45% in più dell'imposto richiesto, per effetto dell'applicazione di interessi legali, interessi di mora, oneri di riscossione e sanzioni amministrative.

Invece, nell'ipotesi in cui il contribuente, in seguito a somme indebitamente versate, chiedi il rimborso, lo stesso maturerà, solo a partire dal secondo anno dalla richiesta di rimborso, un tasso percentuale del 2,5% sull'importo chiesto a rimborso. Infatti, a prescindere dalla tipologia di rimborso attivata, sulle somme dovute al contribuente a titolo di rimborso di imposte sui redditi da questi pagate, maturano interessi calcolati, ai sensi degli articoli 44 e 44-*bis*, D.P.R. n. 602/1973, a un tasso semestrale prestabilito, oggi pari a 2,5%.

In tali situazioni si potrebbero intravedere profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., e dell'art. 97, comma 2, Cost. il quale prevede il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

In conclusione, da quanto sopra riportato, emergono senza ombra di dubbio forti criticità nel sistema di riscossione che impongono un necessario intervento, nell'ambito della riforma fiscale, sui meccanismi attualmente in vigore.

Un'ulteriore questione che la riforma dovrebbe affrontare riguarda l'attuale divisione di compiti tra l'Agenzia delle entrate Riscossione e l'Agenzia delle Entrate. Nel sistema attuale, infatti, i due enti restano sostanzialmente separati nell'esercizio dei rispettivi poteri e tale circostanza spesso sfocia in situazioni a danno non soltanto del contribuente ma anche dell'Erario. Si pensi, ad esempio, alla divisione di responsabilità o di competenza tra l'uno e l'altro ente per questioni sostanzialmente unitarie. Una possibile soluzione, dunque, potrebbe essere quella di una più stretta integrazione tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione e l'Agenzia delle entrate, in modo tale da superare gradualmente l'attuale modello duale, in favore di un sistema singolo in cui sia attribuita ad una struttura organizzativa delle Entrate la riscossione delle entrate erariali e previdenziali. Una più stretta integrazione tra i due enti permetterebbe, infatti, la semplificazione della governance dell'intero sistema impositivo e di riscossione, l'eliminazione della duplicazione di organi collegiali e la piena interconnessione delle banche dati oggi a disposizione delle due Agenzie.

Da ultimo, si ritiene che un'ulteriore esigenza prioritaria, nell'ambito della riforma della riscossione, sia quella di snellire il contenzioso tributario; a tal fine, una possibile soluzione potrebbe essere quella di riconoscere agli iscritti ad associazioni professionali, di cui all'art. 2 della l. n. 4/2013, che siano abilitati, in qualità di intermediari dall'Agenzia delle



Entrate, all'invio di comunicazioni e dichiarazioni per conto di privati ed imprese ai sensi del D.M. del 19.04.2001, tra cui rientrano anche i consulenti di ANCOT, la possibilità di rappresentare i propri clienti nell'ambito del procedimento di mediazione.

Tali soggetti, infatti, e nello specifico i consulenti tributarî, si trovano ad assistere quotidianamente i contribuenti, dalle persone fisiche a quelle giuridiche (tendenzialmente di piccole e medie dimensioni), spaziando dalla tenuta della contabilità fino alla consulenza tributaria vera e propria. Sebbene si tratti di attività libere ed assolutamente non riservate agli iscritti ad ordini professionali, quest'ultime presuppongono la conoscenza di competenze complesse, caratterizzate da un alto tasso di tecnicismo professionale. Ciò nonostante, a tali professionisti è preclusa la possibilità di assistere i propri clienti nelle fasi del precontenzioso e del contenzioso tributario. In questi termini, si ritiene che l'ampliamento ai consulenti tributarî dei poteri di rappresentanza dei propri clienti nelle fasi preordinate al contenzioso, specialmente in presenza di contestazioni di importi non rilevanti, quali la mediazione, permetta di facilitare una delle esigenze più sentite dagli operatori del settore, ovvero quella di alleggerire il carico del contenzioso tributario.

La rilevanza della fase stragiudiziale nella procedura di reclamo mediazione è stata confermata dalla Corte Costituzionale nell'Ordinanza n. 38 del 15 febbraio 2017 *«il reclamo e la mediazione tributarî, col favorire la definizione delle controversie (che rientrano nel menzionato ambito di applicazione dei due istituti) nella fase pregiudizionale introdotta con il reclamo, tendono a soddisfare l'interesse generale sotto un duplice aspetto: da un lato, assicurando un più pronto e meno dispendioso (rispetto alla durata e ai costi della procedura giurisdizionale) soddisfacimento delle situazioni sostanziali oggetto di dette controversie, con vantaggio sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria; dall'altro, riducendo il numero dei processi di cui sono investite le commissioni tributarie e, conseguentemente, assicurando il contenimento dei tempi ed un più attento esame di quelli residui (che, nell'ambito di quelli promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate, comportano le più rilevanti conseguenze finanziarie per le parti)»*. Ciò premesso, la Corte Costituzionale ha precisato che *«la mediazione tributaria introdotta dall'impugnato art. 17-bis costituisce una forma di composizione pregiudizionale delle controversie basata sull'intesa raggiunta, fuori e prima del processo, dalle stesse parti (senza l'ausilio di terzi), che agiscono, quindi, su un piano di parità»* e che *«deve escludersi che un tale procedimento conciliativo, non riconducibile alla mediazione, preprocessuale, il cui esito positivo è rimesso anche al consenso dello stesso contribuente, possa violare il suo diritto di difesa, il principio di ragionevolezza o, tanto meno, il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge»*.

Dunque, si ritiene, che l'importanza di tale procedimento amministrativo verrebbe valorizzata assegnando ai consulenti tributarî la possibilità di assistere i propri clienti dato che, in virtù del rapporto professionale e della conoscenza con questi ultimi, l'interesse primario sarebbe quello di riservare l'accesso al contenzioso solamente alle contestazioni non effettivamente definibili in mediazione.

Costituita per Atto Pubblico ad Ancona il 9 aprile 1984. Iscritta al n° 070/2003 CNEL • Legalmente riconosciuta ai sensi del DPR 361/2000 di attuazione della Legge 59/97 ed iscritta al n° 173/2003 del registro delle persone giuridiche della prefettura di Roma
Iscritta al MISE ai sensi della Legge 4/2013 il 16/01/2014
Membro della commissione esperti ISA - già Studi di Settore - presso Agenzia Entrate

SEDE NAZIONALE: Via La Spezia, 74 • 00182 Roma • Tel. 06.55282701 0735.568320 E-mail ancot.nazionale@ancot.it
E-mail ancot@ancot.it PEC presidenza.nazionale@pecancot.it www.ancot.it



Tale proposta deve necessariamente essere coordinata con la circostanza che il reclamo costituisce a tutti gli effetti il “ricorso” che, in caso di esito negativo della fase amministrativa, viene depositato in Commissione Tributaria.

Di conseguenza, ammettendo la possibilità per i consulenti tributari di rappresentare i propri clienti nella fase di reclamo mediazione, si dovrebbe necessariamente consentire loro di svolgere anche l’assistenza tecnica dinanzi alla giustizia tributaria per le controversie che ricadono nel relativo valore. L’attuazione di queste due proposte porterebbe inevitabilmente uno snellimento del contenzioso tributario.

Sezione 3

Dall’esame del testo del disegno di legge di delega sulla riforma fiscale, limitatamente agli articoli oggetto del presente commento, è possibile rassegnare le seguenti conclusioni.

In riferimento all’Articolo 2 (Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi), si ritiene che debbano essere indicati nella delega principi e criteri direttivi più precisi in merito alla rivisitazione delle spese fiscali e la riduzione del cuneo fiscale su imprese e lavoratori dipendenti, al fine di fornire “linee guida” puntuali per la successiva attuazione della delega.

In merito all’Articolo 8 (Modifiche del sistema nazionale della riscossione), si ritiene che la delega sulla riforma fiscale debba essere estesa in considerazione di alcune criticità dell’attuale quadro normativo sulla riscossione coattiva delle somme erariali. A questo riguardo, si segnalano la necessaria uniformità della disciplina degli interessi legali, una maggiore e puntuale definizione dei ruoli dell’Agenzia delle entrate-Riscossione e dell’Agenzia delle entrate, il riconoscimento agli iscritti ad associazioni professionali, di cui all’art. 2 della l. n. 4/2013, che siano abilitati, in qualità di intermediari dall’Agenzia delle Entrate, all’invio di comunicazioni e dichiarazioni per conto di privati ed imprese ai sensi del D.M. del 19.04.2001, tra cui rientrano anche i consulenti di ANCOT, di rappresentare i propri clienti nell’ambito del procedimento di mediazione. Infine, il diritto alla difesa del contribuente anche nella fase di riscossione soffre l’assenza di una giustizia tributaria adeguatamente organizzata che richiede una radicale riforma non più rinviabile.

Nel restare a Vs. disposizione per eventuali approfondimenti e/o chiarimenti, porgiamo cordiali saluti.

A.N.CO.T.
Il Presidente Nazionale
Celestino Bottoni

Costituita per Atto Pubblico ad Ancona il 9 aprile 1984. Iscritta al n° 070/2003 CNEL • Legalmente riconosciuta ai sensi del DPR 361/2000 di attuazione della Legge 59/97 ed iscritta al n° 173/2003 del registro delle persone giuridiche della prefettura di Roma
Iscritta al MISE ai sensi della Legge 4/2013 il 16/01/2014
Membro della commissione esperti ISA - già Studi di Settore - presso Agenzia Entrate