



**Camera dei deputati**  
**VI Commissione (Finanze)**  
Roma, 18 novembre 2021

**Disegno di legge Delega al Governo per la riforma fiscale**  
**(Atto Camera n. 3343)**

**Memoria**  
**Assogestioni**



VI Commissione (Finanze)  
Camera dei deputati  
Memoria Assogestioni  
Roma, 18 novembre 2021

**SOMMARIO:** Introduzione - 1. Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi: criteri generali – 2. Riordino delle deduzioni e delle detrazioni fiscali – 3. Armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio

Assogestioni, che rappresenta tutti i principali operatori, italiani ed esteri, attivi nel nostro Paese e specializzati nella gestione di fondi comuni di investimento aperti e chiusi, fondi pensione aperti e negoziali, nonché gestioni di portafoglio, per un patrimonio complessivo che a settembre 2021 ha superato i 2540 miliardi di euro, ringrazia il Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, On. Marattin, e i componenti della Commissione per l'opportunità di confronto in merito al contenuto del disegno di legge recante "Delega al Governo per la riforma fiscale" (AC 3343).

L'Associazione esprime un generale apprezzamento per gli obiettivi fissati dal disegno di legge per la riforma dell'attuale quadro normativo, in termini di aumento dell'efficienza, razionalizzazione e semplificazione del sistema, riduzione del carico fiscale sul lavoro, riduzione dell'evasione ed elusione fiscale e, infine, mantenimento del principio di progressività del sistema impositivo.

Tali obiettivi, tuttavia, sono accompagnati da principi e criteri direttivi che appaiono eccessivamente generici, lasciando una ampia discrezionalità al legislatore delegato quanto alla concreta definizione delle misure attraverso cui realizzare detti scopi.

Si ritiene, pertanto, opportuno integrare il disegno di legge con indicazioni più puntuali in grado di dirigere le scelte del legislatore delegato, anche al fine di garantire la loro coerenza con il nuovo assetto fiscale voluto dalla delega.

L'Associazione intende suggerire in tale sede possibili modifiche che potrebbero essere introdotte al suddetto disegno di legge, con specifico riferimento alla disposizione relativa ai principi e criteri di revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, contenuta nell'articolo 2.

Nell'effettuare tali osservazioni, verrà seguito lo schema indicato da codesta Commissione, indicando nella:

- Sezione 1, una breve valutazione delle disposizioni di interesse e eventuali suggerimenti su come modificare o ampliare il criterio di delega contenuto nella singola disposizione;
- Sezione 2, eventuale segnalazione di nuovi criteri di delega da inserire;



- Sezione 3, breve valutazione finale.

## 1. Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi: criteri generali

**Sezione 1.** L'Associazione condivide la scelta contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera a), del disegno di legge relativa alla graduale evoluzione del sistema di imposizione personale sui redditi verso un sistema impositivo compiutamente duale, con applicazione dell'aliquota proporzionale su tutti redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche se relativi ad immobili, e tassazione progressiva di tutti gli altri redditi.

La suddetta disposizione si limita, però, a prevedere che tutti i redditi derivanti dall'impiego di capitale debbano essere assoggettati "tendenzialmente" alla medesima aliquota d'imposta.

Dalla lettura della disposizione non è chiaro, in primo luogo, entro quali termini temporali dovrà completarsi il progressivo passaggio dall'attuale sistema caratterizzato da "*Plural Income Taxation*", come evidenziato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario (di seguito, "Documento conclusivo"), ad un sistema duale "puro" con una sola aliquota di tassazione per l'imposizione proporzionale.

Inoltre, nessuna indicazione è contenuta, diversamente dai disegni di legge delega di riforma fiscale delle passate legislature, sulla previsione di un adeguato regime transitorio volto a disciplinare il passaggio al futuro assetto regolamentare.

Con riguardo all'aliquota per l'imposizione sostitutiva dei redditi derivanti dall'impiego di capitale, inoltre, il disegno di legge, non contiene una specifica indicazione in merito alla sua misura. Tuttavia, il successivo articolo 3, comma 1, lettera a), prevedendo un principio di "*coerenza del complessivo sistema di tassazione del reddito di impresa con il sistema di imposizione personale sui redditi di tipo duale*", sembrerebbe far intendere che l'aliquota debba essere allineata a quella prevista ai fini IRES. Ciò, sebbene nel citato Documento conclusivo, si faccia espressamente riferimento ad un sistema di imposizione sul reddito "*in cui il livello delle aliquote sui redditi da capitale (nonché dei regimi sostitutivi cedolari) sia sufficientemente prossimo all'aliquota applicata al primo scaglione Irpef*". Appare, pertanto, necessario che il disegno di legge contenga una chiara indicazione sul criterio per la determinazione dell'aliquota di tassazione.

Nel passaggio ad un sistema duale "puro" manca, però, un'espressa previsione volta ad assicurare il mantenimento dell'attuale regime fiscale di favore previsto per il risparmio a lungo termine.

Lo stesso Documento conclusivo evidenzia come nel nuovo sistema duale debbano essere mantenute le "*esenzioni stabilite dal policy-maker per fondati motivi*"; a tali fini nel citato documento si richiamano espressamente gli incentivi fiscali volti a rafforzare la canalizzazione del risparmio privato verso l'economia reale per stimolare la crescita, che non solo andrebbero confermati, ma progressivamente rafforzati.



Recentemente anche il Governatore della Banca d'Italia, nel suo intervento nell'ambito della "Giornata Mondiale del Risparmio del 2021" ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di indirizzare efficacemente il risparmio delle famiglie a sostegno dell'attività delle imprese residenti, anche mediante un "*processo di razionalizzazione degli incentivi fiscali, che sono andati stratificandosi nel tempo, così da garantire a risparmiatori, investitori istituzionali e aziende la necessaria stabilità del quadro di riferimento*".

Per tali motivi, come peraltro già evidenziato nel corso dell'audizione relativa all'indagine conoscitiva, riteniamo di fondamentale importanza, anche ai fini della compiuta realizzazione dell'obiettivo di stimolo della crescita economica di lungo periodo, che il disegno di legge tenga conto del ruolo centrale del risparmio privato nel garantire maggiori investimenti nell'economia reale. Il mantenimento dell'attuale regime di esenzione da imposizione sui redditi di natura finanziaria derivanti dagli investimenti detenuti nei piani di risparmio a lungo termine costituisce, infatti, un perno centrale per il rilancio economico del Paese.

Infine, nessuna disposizione è contenuta nel disegno di legge con riguardo al risparmio previdenziale, per il quale sarebbe necessario il mantenimento di un regime fiscale differenziato di favore in ragione delle finalità primarie che lo stesso persegue rispetto al risparmio finanziario. A tali fini, sarebbe opportuno, come auspicato nello stesso Documento conclusivo, un allineamento del modello di tassazione previsto per le forme pensionistiche complementari italiane, ad oggi basato sullo schema ETT, al modello EET, più diffuso a livello europeo, in cui il prelievo fiscale è rinviato al momento dell'erogazione delle prestazioni. Inoltre, dovrebbe essere mantenuto un regime di tassazione in forma attenuata per le prestazioni, rispetto agli altri redditi di lavoro e assimilati, in considerazione della particolare rilevanza sociale dei bisogni che le stesse sono volte a soddisfare.

**Sezione 2.** Sulla base delle considerazioni svolte nella precedente sezione 1, si ritiene opportuno integrare i principi e criteri direttivi contenuti nel citato articolo 2, comma 1, lett. a), del disegno di legge con i seguenti:

- introduzione di una disposizione di decorrenza e previsione di una disciplina transitoria, volta a garantire l'applicazione del regime previgente sui redditi derivanti dall'impiego di capitale che siano maturati alla data di entrata in vigore della nuova disciplina;
- introduzione di un criterio di determinazione dell'aliquota di tassazione sui redditi derivanti dall'impiego di capitale il cui livello sia sufficientemente prossimo all'aliquota applicata al primo scaglione Irpef, facendo salva l'applicazione delle minori aliquote introdotte in adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;
- conferma del regime di esenzione ovvero di non imponibilità per i redditi derivanti dall'impiego di capitale conseguiti nell'ambito di piani individuali di risparmio a lungo termine;
- ridefinizione della disciplina fiscale della previdenza complementare, al fine di prevedere l'esenzione da tassazione dei rendimenti delle attività delle forme



pensionistiche e il mantenimento di un regime fiscale di favore per le prestazioni pensionistiche.

**Sezione 3.** In linea di principio, ai fini della determinazione della base imponibile dell'imposta sui redditi personali, l'Associazione concorda sulla proposta di evolvere verso un sistema *"Dual Income Tax"*, che, al contempo, faccia salvi i regimi di favore previsti per particolari settori meritevoli di tutela, quali il risparmio a lungo termine verso l'economia reale e gli investimenti destinati alla previdenza complementare.

## 2. Riordino delle deduzioni e delle detrazioni fiscali

**Sezione 1.** L'articolo 2, comma 1, lettera c), del disegno di legge, delegando il Governo ad effettuare un riordino delle deduzioni e delle detrazioni, va nella direzione auspicata dall'Associazione nelle proprie osservazioni presentate nell'ambito dell'indagine conoscitiva circa la necessità di una profonda revisione delle *tax expenditures* in termini di razionalizzazione, semplificazione dei requisiti di fruibilità nonché selezione delle voci di spesa da mantenere.

La suddetta disposizione, tuttavia, si limita ad indicare al legislatore delegato criteri e principi direttivi eccessivamente ampi, stabilendo genericamente che tale riordino sia effettuato *"tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta"*.

Sulla base della suddetta disposizione sembra, pertanto, che il Governo disponga di una discrezionalità pressoché assoluta quanto alla selezione delle voci di spesa da mantenere o riformare, considerato che il disegno di legge in esame, a differenza di quanto avvenuto in occasione delle precedenti leggi di delega per la riforma del sistema fiscale (Legge 7 aprile 2003, n. 80 e Legge 11 marzo 2014, n. 23), non indica le priorità delle politiche settoriali che il legislatore delegato dovrà considerare nell'attuazione della delega.

Si tratta di una scelta in grado di incidere in modo significativo sulla futura struttura della imposta sul reddito delle persone fisiche e sulla sua funzione di imposta progressiva.

E', pertanto, fondamentale che nella legge di delega siano indicate in modo chiaro le priorità che il legislatore delegato dovrà considerare nell'attività di riordino delle voci di spesa, anche in considerazione delle scelte di politica fiscale effettuate dagli altri Stati dell'Unione europea.

Una particolare rilevanza tra i criteri di delega dovrebbe assumere la salvaguardia della voce di spesa relativa alle somme destinate al finanziamento della previdenza complementare, che attualmente sono deducibili dal reddito imponibile Irpef entro un limite massimo annuale, analogamente a quanto avviene nella maggioranza dei Paesi dell'area unionale.

Nel nuovo assetto regolamentare tale voce non solo dovrebbe essere confermata, ma andrebbe rafforzata prevedendo, in generale, un incremento del suddetto plafond e



una soglia di deducibilità specifica per i soggetti che versano contributi nell'interesse delle persone fiscalmente a carico, in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare.

Tali misure, come l'Associazione ha già avuto modo di osservare in occasione dell'indagine conoscitiva, potrebbero costituire un incentivo, soprattutto per i giovani, ad integrare le pensioni pubbliche con risparmi e investimenti destinati alla previdenza complementare, consentendo, peraltro, di effettuare versamenti anche prima dell'accesso al mondo del lavoro. Si permetterebbe così agli aderenti di beneficiare di un reddito pensionistico più adeguato, in linea con l'obiettivo di rafforzamento della sostenibilità del sistema previdenziale espresso dal Governo nell'ambito del Programma Nazionale di Riforma 2020 (PNR).

**Sezione 2.** Si ritiene di fondamentale importanza che il disegno di legge precisi in modo chiaro e dettagliato le priorità che il legislatore delegato dovrà considerare nell'attività di riordino delle deduzioni e detrazioni, includendovi espressamente, tra l'altro, il finanziamento della previdenza complementare.

**Sezione 3.** L'Associazione concorda che una riforma della struttura dell'imposizione personale sui redditi non possa prescindere da una profonda revisione della moltitudine delle deduzioni e detrazioni attualmente presenti nel sistema. Tuttavia, ritiene fondamentale che il disegno di legge indichi con chiarezza le priorità che il legislatore delegato dovrà considerare nel processo di riordino delle voci di spesa, avendo particolare riguardo alla finalità previdenziale.

### **3. Armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio**

**Sezione 1.** La disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera d), del disegno di legge si limita a precisare che la riforma della tassazione dei redditi di natura finanziaria deve attuarsi tramite l'armonizzazione dei regimi di tassazione tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta.

Il disegno di legge sembra, pertanto, considerare come unica linea di intervento l'unificazione dei criteri di tassazione dei redditi di natura finanziaria attualmente esistenti, senza, peraltro, indicare il criterio (maturato o realizzato) a cui il nuovo sistema dovrà ispirarsi.

Al riguardo, si ritiene che il riassetto del regime fiscale previsto per i redditi di natura finanziaria non possa prescindere dalle importanti considerazioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva svolta da codesta Commissione, così come sintetizzate nel Documento conclusivo dalla stessa approvato.

In particolare, preme ricordare come in tale documento siano state delineate due possibili linee di intervento per il riordino e la razionalizzazione dell'attuale sistema: da un lato, la creazione di un'unica categoria di redditi finanziari; dall'altro, l'unificazione del criterio di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria.



In primo luogo, si ritiene che, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo indicato, sia necessaria l'introduzione, nell'ambito del TUIR, di un'unica categoria onnicomprensiva di redditi di natura finanziaria che includa le fattispecie attualmente distinte tra i redditi di capitale e i redditi diversi. L'attuale distinzione dei redditi di natura finanziaria nelle suddette categorie con criteri differenziati di determinazione della base imponibile, come emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, risulta, infatti, priva di sostanziali motivazioni economiche legate alla diversa natura o funzione dei redditi.

In quest'ottica, è necessario prevedere la possibilità di compensare i redditi di natura finanziaria "negativi" (i.e. oneri, minusvalenze, perdite) con quelli "positivi" (plusvalenze e altri proventi).

Con riguardo ai criteri di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria, nel Documento conclusivo è stato evidenziato come l'attuale sistema di tassazione dei redditi finanziari sia distortivo in quanto esistono differenze rispetto al momento impositivo e alla possibilità di compensazione di componenti positivi e negativi di reddito tra i tre regimi impositivi (dichiarativo, amministrato, gestito).

È evidente, già dall'esperienza della riforma del 1997, che la tassazione dei redditi finanziari per maturazione, sebbene abbia l'indubbio vantaggio di allineare il momento della tassazione in tutti i regimi e rendere neutrale la variabile fiscale rispetto alle scelte di investimento, dall'altro presenta degli aspetti negativi non facilmente superabili (provista, complicazioni per gli intermediari, tassazione di incrementi di valore poi vanificati, accumulo crediti virtuali). Inoltre, la presenza di altre forme di prelievo sulle rendite finanziarie (come l'imposta di bollo e l'IVAFE) renderebbe troppo gravosa una tassazione per maturazione.

La tassazione sul realizzato rappresenta, quindi, una scelta "obbligata", nonostante possa determinare effetti di "lock-in" e di realizzo strumentale delle minusvalenze, tuttavia mitigabili.

Peraltro, come evidenziato nello stesso Documento conclusivo, il passaggio da un sistema di tassazione per maturazione ad un sistema basato esclusivamente sul criterio del realizzato è coerente con le modifiche che sono state apportate al settore della fiscalità finanziaria nell'ultimo ventennio.

E', pertanto, fondamentale che la legge delega, nel riordino della tassazione dei redditi di natura finanziaria, preveda il definitivo superamento delle forme di tassazione per maturazione ancora presenti (gestioni individuali di portafogli e tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari), con conseguente passaggio verso un sistema di tassazione basato sul solo principio del realizzato.

Compatibilmente con le scelte di riordino della disciplina dei redditi di natura finanziaria e, al di là di quella che sarà la scelta ai fini della determinazione della base imponibile, si ritiene opportuno il mantenimento di un sistema che preveda l'intervento di intermediari nell'assolvimento dell'onere impositivo, che sia in linea con le procedure attualmente vigenti. Infatti, in un'ottica di unificazione delle



categorie reddituali e di piena compensabilità dei proventi positivi con le perdite è importante che gli intermediari possano continuare a svolgere un ruolo centrale nella riscossione delle imposte, in quanto ne garantiscono la corretta applicazione sia in termini di obblighi sostanziali (applicazione di ritenute) che di obblighi formali (comunicazioni verso l'Amministrazione finanziaria).

**Sezione 2.** Sulla base delle considerazioni svolte nella precedente sezione 1, si ritiene opportuno che i principi e criteri direttivi contenuti nel citato articolo 2, comma 1, lett. d), del disegno di legge siano integrati con i seguenti criteri:

- revisione della disciplina dei redditi di capitale e dei redditi diversi mediante la creazione di una unica categoria di redditi di natura finanziaria e previsione di criteri di tassazione omogenei basati sul principio di cassa e di compensazione;
- coordinamento della nuova disciplina con quella contenuta nel decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239 e con le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

**Sezione 3.** L'Associazione concorda sulla necessità di riformare la tassazione dei redditi di natura finanziaria tramite un processo di armonizzazione dei regimi di tassazione attualmente esistenti nell'ordinamento tributario, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta. Al riguardo, si è dell'avviso che la legge delega debba, da un lato, fornire indicazioni puntuali sul criterio di tassazione dei redditi di natura finanziaria (cassa o maturazione), dall'altro, preservare le procedure di applicazione delle imposte sui redditi di natura finanziaria attualmente esistenti.

Nel restare a disposizione per qualsiasi chiarimento dovesse manifestarsi necessario, si inviano distinti saluti.