

**Camera dei deputati
VI Commissione Finanze**

Contributo sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale (A.C.3343)

Roma, 17 novembre 2021

assonime

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desideriamo ringraziare questa Commissione per l'invito rivolto ad Assonime a fornire un contributo sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale.

Da tempo si parla di una riforma del sistema fiscale alla quale assegnare non solo il compito di reperire gettito per far fronte alle necessità della finanza pubblica, ma anche quello di perseguire obiettivi di equità nella tassazione, di trasparenza del rapporto tributario, di semplificazione del sistema impositivo; una riforma, soprattutto, in grado di fornire un sostegno alla crescita economica, diminuendo la pressione impositiva sulle famiglie e sulle imprese e sostenendo gli investimenti produttivi e l'offerta di lavoro. Insomma, obiettivi variegati, complessi e non facili da realizzare attraverso interventi coordinati.

Valutazione sui singoli articoli e suggerimenti su come modificare o ampliare i criteri di delega in essi contenuti

Articolo 1 (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura)

L'articolo in questione, nel tracciare le linee guida per la revisione del sistema fiscale, indica i criteri direttivi generali:

- a) *“stimolare la crescita economica attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori della produzione”;*
- b) *“razionalizzare e semplificare il sistema tributario anche con riferimento: 1) agli adempimenti a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale; 2) all'individuazione e all'eliminazione di micro-tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti risultino elevati a fronte di un gettito trascurabile per lo Stato e trovando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge”;*
- c) *“preservare la progressività del sistema tributario”;*
- d) *“ridurre l'evasione e l'elusione fiscali”.*

I criteri enunciati sono largamente condivisibili, ma piuttosto generici e rimettono sostanzialmente al Governo la scelta degli interventi da adottare per raggiungere gli obiettivi indicati dalla delega e la scelta del grado di incisività di questi interventi, sia pur nei limiti del quadro di compatibilità finanziaria del bilancio pubblico. Inoltre, va sottolineato che la delega in esame delinea interventi piuttosto limitati che riguardano solo alcuni settori del sistema, mentre una maggiore organicità della riforma sarebbe stata, a nostro, avviso auspicabile.

A quest'ultimo riguardo, si noti che gli obiettivi indicati dalla delega, quali la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori produttivi (art. 1) e la rimodulazione della progressività delle aliquote Irpef (art. 2), richiedono risorse finanziarie significative per la copertura.

Se si tiene conto di quanto stanziato dalla delega (2 miliardi per il 2022 e a 1 miliardo a decorrere dal 2023 come indicato all'art. 10) e dalla legge di bilancio per il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (8 miliardi nel 2022, 7 miliardi nel biennio successivo), appare evidente che gli obiettivi indicati dalla delega possono essere raggiunti – come ipotizzato nella audizione Assonime dello scorso marzo – solo attraverso una rimodulazione incisiva dei carichi impositivi, spostando cioè l'imposizione dai fattori produttivi ai patrimoni e ai consumi. Su questo aspetto, a nostro avviso, la delega potrebbe essere più esplicita.

Articolo 2 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi)

Rispetto alla tassazione dei redditi personali, appare condivisibile la scelta di razionalizzare il sistema duale, che di fatto si è già andato affermando nel nostro ordinamento tributario. Nell'articolazione prospettata dal disegno di legge, dovrebbero essere tassati con imposta proporzionale, alla medesima aliquota, i redditi provenienti dall'impiego di capitale (sia di natura finanziaria che immobiliare) e dovrebbero essere invece assoggettati ad imposizione progressiva gli altri redditi, in particolare i redditi di lavoro (dipendente e autonomo). Si tratterebbe di due imposte sul reddito, tra loro indipendenti (dunque senza possibilità di compensazione di eventuali perdite tra l'una e l'altra base imponibile): naturalmente per i redditi misti di lavoro e di capitale (quali quelli derivanti dalle imprese Irpef e dal lavoro autonomo) si dovrà far ricorso, per individuare il reddito riferibile al capitale e dunque assoggettato ad aliquota proporzionale, ad un meccanismo di

rendimento figurativo; inoltre è evidente che questo sistema – molto simile alla Dit – comporterà per le imprese soggette all'Ires l'abolizione dell'Ace.

L'individuazione dell'aliquota unica alla quale assoggettare i redditi derivanti dall'impiego di capitale comporterà dei problemi di non facile soluzione, considerata la varietà di aliquote che oggi caratterizzano l'imposizione di tali redditi, a cominciare da quella prevista per i rendimenti dei titoli pubblici; si tratta, tuttavia, di una scelta auspicabile per ragioni di neutralità del prelievo e di semplificazione del sistema.

Al contempo l'obiettivo della delega di preservare la progressività del sistema tributario, attraverso l'Irpef, relativamente ai redditi di lavoro è tutt'altro che facile da realizzare – per lo meno non è facile realizzarlo in modo soddisfacente – a causa delle varie esenzioni, agevolazioni, riduzioni d'imposta esistenti e che la stessa riforma – a quanto pare – intende mantenere quanto meno per incentivare, ad esempio, la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili (art. 2 lett. b della delega).

L'articolo 2 della delega tocca anche un altro tema fondamentale che riguarda l'equità orizzontale e la progressività del sistema: si tratta delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche. Occorre procedere al loro riordino, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta. Sarebbe peraltro opportuno, sempre al fine di garantire l'equità orizzontale, inserire un più generale principio di delega sulla revisione delle *tax expenditures*. L'attuale sistema delle imposte sui redditi prevede, infatti, molti incentivi obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdono risorse e producono effetti distorsivi nell'allocazione delle risorse produttive; occorre procedere alla loro revisione e al loro sfoltimento, mantenendo solo le spese effettivamente utili (ricerca, ambiente, sanità, previdenza).

Articolo 3 (Principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa)

Per quanto concerne l'Ires la delega afferma tre principi largamente condivisibili:

“semplificazione e razionalizzazione dell'IRES, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, anche attraverso un rafforzamento del processo di

avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti”;

“revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all’utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei”;

“tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell’attività imprenditoriale”.

A questi principi è necessario dare attuazione in maniera efficace e tempestiva. Riflessioni avviate in Assonime indicano alcune utili direzioni di cambiamento. L’Assonime sostiene da tempo la necessità di ancorare la tassazione del reddito d’impresa al bilancio civilistico circoscrivendo per quanto possibile il gioco annuale delle modifiche dei trattamenti fiscali “contrattate” in sede di legge di bilancio.

Le variazioni previste dalle disposizioni fiscali rispetto alle risultanze di bilancio sono divenute eccessive. Queste variazioni – e, in particolare, quelle di carattere temporaneo, quali gli ammortamenti e i fondi rischi – creano un doppio binario complesso da gestire, fonte di controversie interpretative e dunque di potenziale contenzioso tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Almeno per le imprese di grandi dimensioni caratterizzate da efficaci organi di controllo interno e da bilanci sottoposti a revisione contabile, il sistema delle variazioni potrebbe essere attenuato in modo sostanziale.

Resta aperta la riflessione su una futura e generalizzata applicazione di un’imposizione che, a fini di semplificazione del sistema impositivo, dia rilevanza – nella determinazione della base imponibile del reddito d’impresa – ai flussi di cassa, più facili da rintracciare (a prescindere dall’allocazione della produzione o della residenza dell’impresa) e più difficili da manipolare rispetto agli utili. Naturalmente, sviluppi in questa ideale direzione richiederebbero un consenso comune e nuovi accordi internazionali, in sede europea e Ocse.

In una prospettiva di *cash flow tax* le spese per asset materiali e immateriali sarebbero immediatamente dedotte dalla base imponibile (con un forte incentivo agli investimenti) e non rilevarebbero più le componenti finanziarie; circostanza, quest’ultima, che risolverebbe il problema

della dicotomia di regime tuttora esistente (pur se attenuata da alcune misure, come l'Ace) tra imprese che ricorrono al capitale di rischio e imprese che ricorrono al finanziamento a debito.

Articolo 4 (Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette)

Anche su questo punto l'Assonime auspica che al generale principio di delega venga data attuazione efficace ed incisiva. La razionalizzazione delle aliquote Iva potrebbe essere realizzata eliminando l'aliquota super ridotta del 4%, consentita solo come deroga alla vigente disciplina europea, e aumentando l'aliquota intermedia al 12%. Le aliquote diventerebbero a questo punto tre: il 5%, il 12% e il 22%. Per determinare i beni e i servizi da assoggettare ad ogni aliquota sarebbe opportuno, in un'ottica di semplificazione e modernizzazione del sistema, effettuare una revisione dell'elenco vigente delle operazioni assoggettabili ad aliquote ridotte, risalente agli anni '80 e non più attuale. In particolare, beni e servizi simili dovrebbero condividere la medesima aliquota e le aliquote ridotte dovrebbero essere riservate a limitate tipologie di beni e servizi, tra cui quelli inerenti alla salute e all'ambiente.

La razionalizzazione delle aliquote, oltre a contrastare l'evasione/elusione così come indicato nella norma di delega, avrebbe l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema applicativo dell'Iva, superando le molte incertezze che attualmente si presentano agli operatori nell'individuazione dell'aliquota applicabile e che spesso hanno richiesto l'emanazione di norme di interpretazione autentica.

Articolo 5 (Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive)

L'Irap secondo le indicazioni della delega andrebbe eliminata progressivamente, garantendo comunque il finanziamento della sanità: così espresso il principio di delega risulta, a nostro avviso, troppo vago. Sul tema occorre poi ricordare che il gettito prodotto dall'Irap pagata dai privati è significativo e ammonta a circa 15 miliardi di euro; inoltre si tratta di un gettito più stabile nel tempo rispetto a quello Ires poiché nella determinazione della base imponibile Irap non rilevano né finanziamenti né perdite. Ipotizzare, come abbiamo ascoltato nel corso di talune audizioni, di

sostituirla con una sorta di addizionale o sovrimposta regionale all'Ires, è impensabile non solo perché in questo modo si creerebbero disparità di entrate non giustificabili fra Regione in Regione in ragione della difforme distribuzione della residenza delle imprese, ma anche perché l'Ires – alla luce di quanto appena osservato – è una imposta che colpisce basi imponibili meno stabili di quelle rilevanti per l'Irap. Si dovranno dunque ricercare altre soluzioni, senza potersi muovere peraltro sulla base di chiari principi di delega.

Articolo 6 (Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati)

La delega prevede la modifica della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale che dovrebbe completarsi nel 2026. Rispetto a questa revisione la stessa delega stabilisce la non utilizzabilità, ai fini dell'applicazione delle imposte, delle nuove rendite volte ad adeguare la redditività e il valore patrimoniale degli immobili a quelli di mercato. È evidente che molte forze politiche sono contrarie a questa riforma, ma essa, secondo Assonime, andrebbe fatta e andrebbe portata a termine il più presto possibile – come ci richiede anche l'Europa – con piena rilevanza anche ai fini dell'applicazione dei tributi, per risolvere un'evidente iniquità orizzontale fra i contribuenti. Anche a parità di gettito complessivo, la riforma del catasto determinerebbe infatti una opportuna redistribuzione del prelievo dai quartieri periferici delle città e quelli centrali, dal sud al nord, dai piccoli comuni alle città.

Sempre in tema di tassazione degli immobili, Assonime ha sostenuto l'opportunità dell'introduzione di una modifica più innovativa, consistente nella trasformazione dell'Imu in un'imposta sui servizi per il finanziamento degli enti locali da affiancare alla Tari. L'imposta dovrebbe gravare sui soggetti che hanno la disponibilità dell'immobile (proprietari o affittuari) in modo da ridurre proporzionalmente i trasferimenti agli enti locali, che si finanzierebbero in parte con le entrate dagli immobili. Si stabilirebbe così un nesso diretto tra chi fruisce dei servizi locali e chi ne sostiene il costo.

Valutazione finale

Pur contenendo principi e linee di intervento largamente condivisibili, in linea con diverse proposte avanzate da Assonime nel tempo, la delega si rivela indubbiamente migliorabile nella individuazione degli obiettivi e dei metodi per realizzabile.

Quanto agli obiettivi, la delega potrebbe dare voce a scopi precisi: ad esempio, potrebbe indirizzare la riforma a dare sostegno anche a uno sviluppo dell'economia caratterizzato dalla sostenibilità e dall'innovazione tecnologica.

Anche sotto il profilo del rapporto Fisco-contribuente, la delega alla codificazione contenuta nell'art. 9 dovrebbe indicare, tra i principi direttivi, anche quello della tendenziale stabilità del sistema. Sotto questo profilo, sarebbe forse opportuno garantire maggior forza precettiva ai principi dello Statuto dei Contribuenti: un intervento in quest'ambito sarebbe molto importante per tutti i contribuenti, ma ancora di più per le imprese, e lo sarebbe stato senz'altro per gli investitori esterni che ci giudicano spesso un paese poco affidabile.

Quanto ai metodi, gli obiettivi indicati nella delega vengono correlati da principi direttivi molto generali, in alcuni casi praticamente generici, lasciando al legislatore delegato le scelte da adottare in concreto.

Non viene neanche sviluppato il tema molto discusso che riguarda il coordinamento delle sanzioni amministrative con quelle penali, a tutt'oggi non molto allineate al principio di "*ne bis in idem*" considerato che l'azione penale può incardinarsi a prescindere da un accertamento compiuto dall'Amministrazione finanziaria e da una sua cooperazione con l'organo inquirente. Anche l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia tributaria meritano una profonda revisione per garantire l'indipendenza e la piena competenza del giudice tributario.

Apprezzabile, per il resto, la norma di delega relativa alla codificazione: i principi in essa indicati chiariscono che tale codificazione non deve ridursi a una mera organizzazione per settori omogenei delle norme attualmente vigenti, ma deve piuttosto tradursi in una sistematizzazione della disciplina fiscale finalizzata ad assicurare al sistema completezza, chiarezza e semplicità applicativa.