



Camera dei Deputati

XVIII Legislatura

VI Commissione Finanze

Documento di Osservazioni e Proposte

A.C. 3343

“Delega al Governo per la riforma fiscale”

Roma, 18 novembre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l’opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell’individuazione dei possibili interventi volti a migliorare il disegno di legge delega di Riforma del sistema fiscale e, più in generale, per rendere il nostro sistema tributario più equo e orientato alla crescita.

1. PREMESSA

1.1 La questione delle risorse e dell’assenza di chiare indicazioni in merito agli effetti della Riforma sul livello della pressione fiscale

Prima di entrare nel merito dei contenuti del disegno di legge delega vale la pena evidenziare che la dotazione di risorse (2 miliardi per l’anno 2022 e 1 miliardo a decorrere dal 2023 eventualmente incrementate dalle maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo) appare **insufficiente a garantire una reale riforma del sistema tributario** che non rappresenti solo una mera redistribuzione del carico fra i contribuenti ma determini, altresì, **una riduzione della pressione fiscale che continua a rimanere più elevata rispetto alla media europea**. Peraltro, si evidenzia che la dotazione di risorse previste a copertura degli interventi (**art. 10**, comma 2) risulta già “impegnata” a finanziamento delle misure previste dall’art. 2 del DDL legge di bilancio 2022 presentato alle Camere (AS 2448) per la sua approvazione.

1.2 Genericità nei principi e nei criteri direttivi della delega

L’art. 76 della Costituzione prevede che “L’esercizio della funzione legislativa **non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi** e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”.

In diverse parti, il progetto di legge delega all’esame del Parlamento appare non sufficientemente dettagliato nei principi e criteri prospettando, concretamente, la possibilità al legislatore delegato di operare in assenza di indicazioni ragionevolmente limitatrici della sua discrezionalità.

Ad esempio, in materia di **riordino dell’IVA** (aliquote e paniere dei beni di riferimento) nulla viene detto in termini di effetti sul gettito. È del tutto evidente che “razionalizzare la struttura dell’imposta” con riferimento ad aliquote e basi imponibili per semplificare il tributo e aumentarne

il grado di efficienza in coerenza con la disciplina europea del tributo può avvenire con effetti sul gettito che, considerata l'attuale pressione fiscale, se dovesse comportare un aumento dello stesso andrebbe controbilanciato con una riduzione dell'imposizione diretta per lasciare, quanto meno, invariata la pressione. In tal modo si darebbe, peraltro, attuazione alla raccomandazione della Commissione europea per il 2019 di “spostare la pressione fiscale dal lavoro”.

Medesima situazione ricorre in materia di riordino delle **tax expenditures** ove nulla viene indicato nei criteri direttivi in merito agli effetti sul gettito, affermando solo che il riordino deve avvenire considerando la “loro finalità” e gli “effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta”. Il legislatore delegante dovrebbe, quanto meno, indicare, per categorie, le tipologie di spese fiscali che l'ordinamento deve garantire.

Anche in materia di “**graduale superamento**” dell'Irap nessun criterio direttivo sulle modalità di attuazione è fornito al legislatore delegato, lasciando totale discrezionalità al medesimo. L'unico vincolo è che, in ogni caso, sia garantito il “finanziamento del fabbisogno sanitario”.

2. VALUTAZIONI SULL'ARTICOLATO NORMATIVO

2.1 I criteri direttivi della delega: crescita, semplificazione, progressività e lotta all'evasione ed elusione – Art. 1

All'art. 1 il progetto di riforma del sistema fiscale pone fra i criteri direttivi generali:

- lo **stimolo alla crescita economica**, da ottenersi attraverso una riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori della produzione;
- la **razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario** attraverso una riduzione degli adempimenti e l'eliminazione di micro-tributi;
- il mantenimento della progressività;
- la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Confartigianato valuta positivamente l'aver posto al centro della Riforma come criteri direttivi generali la **crescita** che nel nostro Paese è, da decenni, **inferiore alla media europea** come pure la **semplificazione di un sistema** che ci vede, da troppo tempo costantemente e inesorabilmente, fra i fanalini di coda dei Paesi OCSE ed europei nella classifica del *Doing business* della Banca mondiale sull'efficienza dei sistemi fiscali.

La riforma del sistema tributario appare necessaria anche alla luce della **persistenza nel lungo periodo di un eccessivo carico fiscale e, come detto, di una complessità applicativa delle norme.** Nel 2007, prima dello scoppio della Grande crisi, Mario Draghi, allora Governatore della Banca d'Italia ⁽¹⁾ indicava che *«livello eccessivo del prelievo, variabilità e complessità delle regole fiscali scoraggiano l'investimento in capitale fisico e umano; rendono più onerosa l'osservanza delle norme»*. In quell'anno il **divario di pressione fiscale tra Italia ed Eurozona era di 1,4 punti di PIL** e per peso della burocrazia fiscale sulle imprese, il **nostro Paese era al 117° posto nel mondo**. Oggi, dopo quattordici anni e tre pesanti cicli recessivi, **il divario di pressione fiscale con l'Eurozona rimane immutato**, mentre **per complessità e lunghezza delle procedure di adempimento fiscale** l'Italia addirittura perde undici posizioni nel ranking mondiale, scivolando al **128° posto**.

Un asse portante della riforma deve essere, quindi, **la semplificazione del sistema**. Nonostante diversi tentativi in tal senso si siano susseguiti nel tempo, il livello di complicazione è tale per cui risulta impossibile la realizzazione di una vera semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario.

Per giungere a una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale è necessaria una riforma complessiva basata su quattro linee di intervento:

a) Predisposizioni di Codici tributari

A tal riguardo **l'art. 9** della proposta di legge è dedicato a disciplinare la delega attribuita al Governo in materia di codificazione.

Confartigianato concorda con la necessità di **riordinare le norme tributarie**, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in Codici tributari, al fine di consentire in modo agevole la ricognizione delle disposizioni che riguardano la disciplina sostanziale dei singoli tributi, compresi i controlli, l'accertamento, la riscossione e le sanzioni.

Nell'ambito della delega al Governo è previsto anche un intervento in tema di **giustizia tributaria finalizzata a garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto**. Tralasciando le linee direttive di intervento indicate nella Relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria, Confartigianato è favorevole, anche in considerazione della estrema complessità della disciplina tributaria, a un **deciso rafforzamento della giurisdizione**

¹ M. Draghi, Crescita e stabilità nell'economia e nei mercati finanziari, intervento del Governatore della Banca d'Italia del 3 febbraio 2007, p. 8.

speciale tributaria. In particolare, fra le due tesi contrapposte, i cui contenuti sono stati trasfusi in due allegati alla Relazione finale, Confartigianato valuta che l’ammodernamento dell’organizzazione della giustizia tributaria non possa prescindere da una **magistratura professionale a tempo pieno i cui giudici siano assunti per concorso pubblico.** È del tutto evidente come una efficiente amministrazione della giustizia tributaria, oltre che dare certezza al diritto, rappresenti, per gli investitori esteri, un fattore discriminante nella scelta del Paese dove allocare gli investimenti produttivi.

b) Stabilità normativa

Occorre puntare a una stabilità delle disposizioni che disciplinano la materia tributaria specie sul versante degli adempimenti. La stabilità comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui costi di adeguamento ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

c) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un’applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare un percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all’obbligo dell’equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

Va anche ricordato che una surrettizia retroattività delle norme fiscali viene, sempre più spesso, prevista dal legislatore attraverso l’introduzione di norme che formalmente entrano in vigore dal successivo periodo d’imposta dei cui effetti, però, occorre, già tener conto in sede di acconto. Ad esempio, se viene introdotta una norma che limita la deducibilità di un costo la cui entrata in vigore viene stabilita dal periodo d’imposta successivo, spesso viene previsto che in sede di acconti (giugno e novembre dell’anno in corso) occorra già tener conto degli effetti della stessa e quindi versare acconti d’imposta più elevati. Ciò comporta il dover gestire immediatamente le nuove regole che troveranno “consolidamento” nell’anno successivo. L’irretroattività delle disposizioni tributarie, inoltre, così come la stabilità delle stesse, conferirebbe agli operatori, e di conseguenza alle imprese,

la certezza dei comportamenti adottati evitando, di fatto, errori che per le imprese costituiscono costi facilmente evitabili.

d) La semplificazione degli adempimenti

È necessario impedire che gli adempimenti/comunicazioni che nel corso degli anni sono stati introdotti per contrastare il fenomeno dell'evasione, si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia realizzata alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito a un proliferare di nuovi adempimenti.

Ci si riferisce ai meccanismi introdotti per contrastare le frodi in ambito IVA e **oggi sostituibili**, nella loro finalità, attraverso un completo utilizzo dei dati ⁽²⁾ della **fatturazione elettronica** e dalla **trasmissione telematica dei corrispettivi**. Nella “Relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva” del 2021 allegata alla Nota di aggiornamento del DEF è evidenziata una netta riduzione della propensione all'evasione. In ambito IVA l'Amministrazione finanziaria recupera oltre 5 miliardi di euro di gettito fra il 2018 e il 2019. In relazione all'introduzione della fatturazione elettronica nella Relazione relativa all'anno 2020 veniva evidenziato che “l'introduzione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica ha provocato un effetto positivo sulla compliance, con un incremento del gettito quantificabile tra circa 1,7 e 2,1 miliardi di euro”. Se l'effetto, frutto di compliance, solo dopo un anno dall'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica è stato il recupero di circa 2 miliardi di euro di evasione in ambito IVA, appare del tutto evidente che un completo utilizzo dei dati della fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi potrà comportare recuperi ancor più cospicui.

Infatti, l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica, nonché la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi, consente all'Erario un efficace monitoraggio, attraverso i flussi telematici, della formazione delle basi imponibili e realizza la possibilità di verificare, quasi in tempo reale, il corretto versamento dell'imposta sul valore aggiunto. Vanno, quindi, eliminati alcuni meccanismi introdotti negli anni per una legittima finalità antifrode, ma che oggi risultano ridondanti, e che hanno, oltretutto, sottratto cospicua liquidità alle imprese.

È quindi necessario, abrogare lo **split payment** (articolo 17-ter, DPR n. 633/72) e il **reverse charge nell'edilizia** (articolo 17, comma 6, lettere a e a-ter), nonché ridurre dall'8% al 2% la **ritenuta applicata sui bonifici** che danno diritto alle detrazioni d'imposta.

² Sull'utilizzo dei dati, peraltro, si segnala che l'art. 9 del D.L. n. 139/2021 (A.S. 2409) prevede che il trattamento dei dati personali è sempre ammesso se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri.

Altra misura urgente, strettamente connessa alle precedenti, è **l’innalzamento da 5.000 euro a 50.000 euro del limite che rende obbligatoria l’apposizione del visto di conformità** per la compensazione dei crediti IVA: il limite, introdotto per evitare l’utilizzo di crediti IVA inesistenti per il pagamento di tributi, è stato reso più stringente negli anni. La finalità, oggi, può essere perseguita attraverso l’analisi dei dati della fatturazione elettronica.

Anche la **comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA** potrebbe, senza determinare problemi all’Erario, essere **abrogata**.

Del tutto incomprensibile che fra i principi di delega non sia stato ripreso il contenuto del Documento conclusivo dell’“Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario” approvato dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato il 30 giugno 2021 nella parte in cui **venivano delineate nuove modalità di versamento delle imposte dirette per il lavoro autonomo**. Confartigianato ritiene che la proposta avanzata dalle citate Commissioni parlamentari di permettere **la rateizzazione del versamento del saldo e del primo acconto** in sei rate mensili di uguale importo da luglio a dicembre dello stesso anno e **il versamento del secondo acconto** o in un’unica soluzione entro il 31 gennaio dell’anno seguente o in sei rate mensili di pari importo da gennaio a giugno dell’anno seguente **rappresenti un concreto aiuto per le imprese sul versante della liquidità permettendo loro anche una migliore pianificazione finanziaria**.

2.2 La revisione dell’IRPEF – Art. 2

La riforma fiscale dei primi anni Settanta era ispirata al modello di tassazione onnicomprensiva dei redditi prodotti ad aliquote progressive. Tale scelta iniziale, però, fu da subito derogata con la previsione dell’assoggettamento a imposta sostitutiva di alcune tipologie di redditi di capitale.

Confartigianato condivide la scelta operata nell’art. 2 del progetto di legge delega, cioè di addivenire a un modello “compiutamente duale” prevedendo l’applicazione di una aliquota proporzionale alla tassazione dei redditi da capitale, compresi quelli del mercato immobiliare, e da quelli derivanti dall’impiego del capitale nelle attività d’impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli IRES. L’applicazione dell’imposta IRPEF è, invece, riservata a tutti i redditi diversi da quelli sopra indicati. Il disegno di legge delega prevede, espressamente, che **nell’applicazione del sistema duale ai redditi d’impresa e di lavoro autonomo dovrà tenersi conto che gli stessi hanno una**

natura “mista” (sia di lavoro sia di capitale), quindi, con ogni probabilità, dovrà farsi riferimento al c.d. “rendimento normale” del capitale investito che potrebbe rappresentare, specie per i soggetti di più ridotte dimensioni, una maggiore complessità burocratica.

Il disegno di legge prevede, fra i principi di riforma dell’IRPEF, una **graduale riduzione delle aliquote medie effettive IRPEF** per incentivare l’offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani, **nonché l’attività imprenditoriale** e l’emersione degli imponibili. Al fine di incentivare l’attività imprenditoriale, specie nella fase di avvio di nuove iniziative produttive da parte dei giovani, **va assicurata, in sede di riordino della tassazione IRPEF, l’attuale tassazione forfetaria dei redditi d’impresa per i soggetti di ridotte dimensioni.**

La tassazione cedolare del reddito d’impresa dei soggetti forfetari va inserita nell’ambito di una precisa scelta che ha voluto privilegiare, per i soggetti di ridottissime dimensioni e con limitata struttura, la semplificazione degli adempimenti di cui la tassazione proporzionale (15% – o 5% per le start up – del reddito) è una delle componenti fondamentali. Confartigianato, anche alla luce dell’importante numero di soggetti che aderiscono al regime forfetario ⁽³⁾, ritiene che la semplificazione degli adempimenti burocratici e la certezza del carico fiscale abbiano permesso l’avvio di un percorso virtuoso per migliaia di contribuenti in gran parte giovani e secondi percettori di reddito garantendo emersione di base imponibile.

Peraltro, si evidenzia che la tassazione al 15% del reddito determinato forfetariamente, considerate le ridotte dimensioni e i livelli di reddito medio, è sostanzialmente in linea, in presenza di redditi di ammontare pari a circa 25.000 euro, con la tassazione IRPEF dei redditi da lavoro dipendente tenuto conto, per questi ultimi, della detrazione loro spettante e dell’incremento a 100 euro mensili del cosiddetto “Bonus Renzi”.

Confartigianato, pertanto, ritiene che nell’ambito dei principi di delega, nell’ottica di favorire l’attività imprenditoriale, debba essere **garantito alle microimprese, che costituiscono quasi il 95% del totale delle imprese attive, il mantenimento dell’attuale regime forfetario che rappresenta un forte impulso all’attività imprenditoriale** ⁽⁴⁾.

³ Nel 2019 il regime forfetario è stato utilizzato da 1.435.413 persone fisiche che svolgono attività d’impresa o di lavoro autonomo (Dipartimento delle finanze, Analisi statistiche - Dichiarazioni 2020 - Anno d’imposta 2019).

⁴ Al riguardo si ricorda (Comunicato Stampa MEF n. 175 del 10 settembre 2021) che nel secondo trimestre del 2021 a fronte di 147.153 nuove partite Iva ben 61.153 soggetti hanno aderito al regime forfetario, pari al 41,6% del totale delle nuove aperture, con un aumento del 36,8% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente.

In merito al principio di delega di **“ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali”** IRPEF, Confartigianato ritiene che un primo intervento potrebbe essere rappresentato dal **riequilibrio della tassazione IRPEF sui redditi fra i 28.000 e i 55.000 euro**, in quanto in tale fascia di reddito l’aliquota marginale passa dal 27% dello scaglione precedente al 38%, con un **incremento di 11 punti percentuali**. Tale “gradino” di 11 punti è il più elevato ⁽⁵⁾ nel panorama delle aliquote relative ai diversi scaglioni. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di “suddividere” lo scaglione di reddito 28.000/55.000 euro in due segmenti con differenti aliquote marginali, applicando al primo segmento un’aliquota inferiore all’attuale 38% al fine di alleggerire il carico sui redditi medio/bassi.

In merito al **riordino delle deduzioni e detrazioni** d’imposta che dovrà tener conto “della loro finalità e dei loro effetti sull’equità e sull’efficienza dell’imposta”, si evidenzia che le innumerevoli detrazioni e deduzioni oggi vigenti sono spesso frutto della ricerca di una maggior equità da parte del sistema ma anche lo strumento con cui sono state attribuite agevolazioni e incentivi che avrebbero dovuto formare oggetto di specifici interventi con altre modalità. Finalità peraltro non raggiunte proprio dai soggetti più fragili, gli “incapienti” che, di fatto, non possono beneficiare delle stesse.

Vale la pena, però, ricordare che molte *tax expenditures* perseguono la finalità, attraverso il contrasto di interesse, di far emergere base imponibile. Al riguardo si evidenzia che il citato contrasto di interessi ha prodotto importanti risultati nel campo dell’edilizia garantendo, a costi contenuti ⁽⁶⁾ per il Bilancio dello Stato, la riqualificazione edilizia ed energetica del nostro patrimonio immobiliare oltre che l’emersione di base imponibile.

Confartigianato, nell’ambito della riforma dell’IRPEF, ritiene indispensabile che venga assicurato **pari trattamento (equità orizzontale) a tutti i redditi da lavoro indipendentemente dalla loro**

⁵ Nel passaggio dal 1° al 2° scaglione di reddito l’incremento è pari a **4 punti percentuali**, dal 2° al 3° scaglione, l’incremento è di ben **11 punti percentuali**, dal 3° al 4° scaglione, l’incremento è di **3 punti percentuali**, con un ulteriore **incremento di 2 punti percentuali** per i redditi oltre i 75.000 euro. Oltre i 75.000 euro di reddito complessivo l’aliquota marginale rimane costante al 43%.

⁶ Dal 1998 al 2020 gli incentivi fiscali hanno interessato **21 milioni di interventi ed attivato investimenti per 346 miliardi di euro**. Il **costo dovuto ai minori introiti** conseguenti agli incentivi ammonterebbe a **165,5 miliardi di euro**, il **gettito fiscale e contributivo** derivante dalle attività economiche mobilitate dagli incentivi sarebbe pari a **131,0 miliardi di euro** con un saldo negativo nell’arco **1998 - 2020 di 34,5 miliardi di euro** pari a **1,5 miliardi di euro per ogni anno**. Fonte: Camera dei deputati, Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell’impatto delle misure di incentivazione, Rapporto 2020, 26 novembre 2020.

categoria reddituale (lavoro dipendente, d’impresa minore o di lavoro autonomo). In sede di riforma occorrerà prevedere che **le detrazioni accordate ai redditi da lavoro siano di pari ammontare evitando ingiustificate e inique differenziazioni**. Le ragioni che nel passato hanno motivato un differente trattamento affondavano le loro radici sul diverso importo delle cosiddette “spese di produzione del reddito” ammesse in deduzione.

La già menzionata giustificazione, alla luce dei mutamenti legislativi intervenuti, è venuta meno; infatti, nel nostro ordinamento non sono rinvenibili spese “personali” (vitto, alloggio, trasporti, vestiario, ecc.) legittimamente deducibili dal reddito d’impresa, in perfetta simmetria con quanto avviene per il lavoro dipendente. Vi è, inoltre, da osservare che per le imprese, in un’ottica antielusiva, non vi è la possibilità di dedurre una serie di costi per i quali vigono limiti di deduzione dal reddito senza ammettere prova contraria, anche in presenza di costi totalmente inerenti all’attività (esempio: deduzioni dei costi relativi ai mezzi di trasporto a motore e alla telefonia mobile e fissa).

In sede di riforma fiscale si auspica, quindi, che venga garantita equità orizzontale per ricondurre a unitarietà, anche sotto il profilo della tassazione dei redditi prodotti, i diversi redditi da lavoro (dipendente, autonomo, impresa), ricompresi nella base imponibile IRPEF.

In sostanza, a parità di reddito della stessa natura (reddito da lavoro) deve corrispondere la medesima imposta.

Le detrazioni collegate alla natura dei redditi (previste dall’art. 13 del TUIR) rappresentano, di fatto, un’area di esenzione che assume una connotazione molto simile a un “minimo vitale esente” (7). Tale *no tax area* varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti: è pari a circa **8.145 euro per i lavoratori dipendenti**, a circa **8.130 euro per i pensionati** e a **4.800 euro per imprenditori individuali, soci di società di persone e lavoratori autonomi**. Tale diversità (non motivata dalla forfetizzazione dalle spese di produzione del reddito, sulla considerazione che la detrazione è sostanzialmente uguale per dipendenti e pensionati e questi ultimi, come noto, non sostengono spese per produzione reddito) determina “minimi vitali esenti” diversificati e non giustificabili in quanto, **per sua natura, il “minimo vitale esente” deve essere uguale per tutte le persone fisiche** con la sola, eventuale, correzione legata all’ammontare del reddito complessivo.

⁷ Nella bozza di delega non è stata raccolta la previsione, contenuta nel documento approvato dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato del 30 giugno 2021, di introdurre “un minimo esente senza obbligo di dichiarazione” eventualmente maggiorato nell’importo in presenza di lavoratori di età inferiore a 35 anni.

Per completezza, attualmente **le detrazioni per lavoro** sono riservate a favore degli **imprenditori individuali (e dei partecipanti all’impresa familiare) ovvero dei soci di società di persone a condizione** che, per la determinazione del reddito, ci si avvalga del **regime semplificato di cui all’art. 66 del TUIR**. Si ritiene che la concessione dell’agevolazione debba avvenire non più in relazione alla tipologia di contabilità adottata, **bensì alla circostanza che i citati soggetti prestino la propria attività nell’impresa rilevabile attraverso l’iscrizione a forme di contribuzione pensionistica obbligatoria**.

2.3 La revisione dell’IRES e della tassazione del reddito d’impresa – Art. 3

Confartigianato valuta positivamente la scelta del Governo di inserire nel progetto di legge delega il principio che nella tassazione del reddito d’impresa deve esservi “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.”

Da sempre Confartigianato sostiene che la tassazione dei redditi d’impresa, di cui quelli di impresa individuale e società di persone concorrono al reddito complessivo IRPEF, deve essere, tendenzialmente, neutrale rispetto alla natura giuridica dei soggetti che li ritraggono.

Attualmente il reddito d’impresa, prodotto da imprese individuali e società di persone, viene attratto, in virtù del principio di trasparenza, alla tassazione progressiva IRPEF con la conseguenza che, anche nel caso in cui parte del reddito non sia prelevato dal titolare/collaboratori dell’impresa individuale ovvero dai soci è tassato, comunque, ad aliquota marginale.

Tale situazione determina una palese disparità di trattamento in quanto per i soggetti IRES, in assenza di distribuzione di utili, il reddito subisce una tassazione nella misura del 24% mentre per ditte individuali e società di persone il reddito concorre alla tassazione progressiva IRPEF prescindendo dalle vicende relative alla sua eventuale distribuzione.

Una possibile soluzione a tale distorsione dovrebbe portare, nell’ambito della riforma tracciata dalla legge delega, alla revisione dell’imposizione sui redditi delle imprese individuali e delle società di persone in regime di **contabilità ordinaria**, con l’introduzione di una **tassazione proporzionale sul reddito d’impresa alla stessa aliquota prevista per l’IRES (24%) per la quota di utile non prelevata**. In tal modo il reddito d’impresa troverebbe una uniforme tassazione slegata dalla natura giuridica del soggetto che lo ritrae. Inoltre, si favorisce la patrimonializzazione delle piccole imprese, in continuità con la normativa sull’aiuto alla crescita economica (ACE).

Dovrebbe essere, quindi, previsto nei Decreti delegati che **su base opzionale il reddito d’impresa di tali soggetti non concorra più, ai fini IRPEF, alla formazione del reddito complessivo ma sia assoggettato a tassazione separata con applicazione della medesima aliquota prevista ai fini IRES**, mentre le somme che l’imprenditore (o i soci della società di persone) ritrae dall’impresa verrebbero tassate, ai fini IRPEF, come reddito ordinario soggetto alla progressività propria di questo tributo. Al contempo, tali somme dovrebbero essere deducibili dal reddito d’impresa.

In sintesi, con la riforma della tassazione del reddito delle imprese familiari verrebbero perseguiti i seguenti effetti:

- 1) tassare alla medesima aliquota tutte le forme d’impresa, indipendentemente dalla natura giuridica assunta;
- 2) il reddito non distribuito sarebbe tassato sempre all’aliquota dell’imposta sulle società, che è generalmente inferiore all’aliquota marginale massima dell’imposta personale dell’imprenditore o dei soci;
- 3) considera l’impresa come “separata” dall’imprenditore ed evidenzia il contributo lavorativo che quest’ultimo vi apporta;
- 4) scindendo il reddito dell’impresa da quello dell’imprenditore diviene possibile sgravare in modo sostanziale e percepibile il reddito reinvestito nell’impresa e mantenere una tassazione analoga a quella degli altri redditi da lavoro (dipendente o da pensione) sulla parte di reddito che l’imprenditore ritrae dall’azienda per soddisfare i propri bisogni; in sostanza, mentre si mantiene un’equità orizzontale ai fini IRPEF sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo, imprenditoriale), si riconosce, concedendo un carico fiscale ridotto, l’utilità sociale della patrimonializzazione e dell’investimento nell’azienda.

Soprattutto, verrebbe garantita **sugli utili non prelevati una iniziale equa tassazione**, favorendo la capitalizzazione delle imprese familiari.

Infine, si evidenzia la necessità che l’avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, specie in materia di ammortamenti, sia attuato in relazione a tutti i soggetti in contabilità ordinaria, anche se non obbligati alla presentazione del Bilancio al registro delle imprese, in quanto, in ogni caso, anche tali soggetti sono obbligati a seguire i criteri di valutazione di cui all’art. 2426 del cod. civ. In merito alla revisione delle variazioni da apportare all’utile nella determinazione del reddito imponibile, “al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico” dovrebbe essere rivista, in

particolare, l’attuale **limitazione alla deducibilità dei costi relativi alle autovetture aziendali e rimossa quella concernente le spese di telefonia.**

Nell’ambito della riforma della tassazione del reddito d’impresa, Confartigianato auspica l’introduzione nel nostro ordinamento dell’istituto del **riporto all’indietro delle perdite** (c.d. *carry back*), che consentirebbe di riliquidare l’imposta degli esercizi precedenti a quello di realizzo delle stesse, ottenendo il rimborso delle somme già versate, in conformità a quanto richiesto dalla Commissione Europea agli Stati membri nella raccomandazione 2021/801 del 18 maggio 2021 sul trattamento fiscale delle perdite durante la crisi da Covid-19.

Andrebbe, infine, **abrogata la disciplina delle società di comodo e di quelle in perdita “sistemica”**, che impone di dichiarare un reddito minimo, anche in presenza di una perdita civilistica, quindi, in aperto contrasto con l’affermata finalità di “avvicinamento tra valori civilistici e fiscali”.

2.4 La razionalizzazione dell’IVA e delle altre imposte indirette – Art. 4

Il progetto di legge delega prevede una razionalizzazione dell’imposta sul valore aggiunto con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili. Una riforma dell’IVA, in coerenza con la disciplina europea, dovrebbe essere l’occasione per una attenta analisi del paniere dei beni e servizi assoggettati ad aliquote ridotte fermo restando che è del tutto evidente che un’operazione che porti a un incremento della pressione fiscale sui consumi va immediatamente controbilanciata con una riduzione della imposizione diretta. Fra i **principi di delega dovrebbe essere previsto uno specifico intervento finalizzato a eliminare le “disarmonie” oggi presenti fra normativa interna e normativa comunitaria.**

2.5 Il superamento dell’IRAP – Art. 5

L’IRAP, nel corso degli anni, ha perso le sue caratteristiche iniziali di imposta sui fattori produttivi. Oggi, in buona sostanza, la base imponibile del tributo è data dal reddito d’impresa o di lavoro autonomo a cui si aggiungono gli oneri finanziari.

Il tributo, di fatto, al netto della quota dello stesso imputabile agli oneri finanziari, rappresenta, già oggi, una sovraimposta al reddito d’impresa.

Dei quasi 15 miliardi di euro di gettito IRAP, circa l’80% è dovuto dai soggetti IRES.

Confartigianato ritiene, pertanto, che i tempi siano maturi per procedere all’abrogazione dell’IRAP sostituendola, limitatamente alla quota dovuta dai **soggetti IRES**, con una **sovraimposta al citato tributo**.

Il minor gettito (circa 3 miliardi di euro) andrebbe posto a carico della fiscalità generale dando, in tal modo, anche soluzione all’annosa questione dei soggetti privi di organizzazione che, pur essendo esentati dal tributo, non hanno mai trovato certezza in criteri oggettivi per delimitare l’ambito di non applicazione dell’imposta. Peraltro, la stessa giurisprudenza di merito non è univoca nell’individuazione degli elementi che connotano la mancata organizzazione.

La soppressione dell’IRAP darebbe anche un **forte impulso alla semplificazione** eliminando l’obbligo di **presentazione della dichiarazione per circa 3,7 milioni di contribuenti**.

2.6 La riforma del catasto – Art. 6

La riforma del catasto rappresenta, da tempo, uno dei problemi irrisolti del nostro Paese. In particolare, nel concordare con la necessità di giungere all’individuazione degli **immobili non correttamente censiti** ovvero **abusivi** o di **terreni edificabili accatastati come agricoli**, non possono sottacersi le difficoltà nell’approntare una riforma che, in relazione ad ogni fabbricato, individui anche il **valore patrimoniale dello stesso** e una **rendita attualizzata in base “ai valori normali espressi dal mercato”**.

È del tutto evidente che il valore patrimoniale di un immobile è, in linea generale (al netto degli effetti di bolle speculative), espressione della sua redditività (rendita catastale) ove la rendita catastale rappresenta il **reddito annuo medio ordinariamente ricavabile** dall’unità immobiliare. Nelle procedure estimative partendo dal reddito medio annuo netto di un bene si giunge, attraverso l’applicazione del saggio di capitalizzazione, alla determinazione del valore di mercato del bene stesso. Ad esempio, se il reddito annuo netto di un immobile è pari a 9.000 euro, in presenza di un saggio di capitalizzazione ⁽⁸⁾ pari al 4%, il valore di mercato del bene sarà di 225.000 euro. È del tutto evidente che la scelta deve essere quella di partire dal reddito medio ordinario per giungere al valore del bene e non viceversa. La delega sembra, invece, tracciare un percorso che, partendo dal valore patrimoniale del bene, giunga alla determinazione della sua rendita.

⁸ Saggio di rendimento del segmento immobiliare.

La scelta di mettere mano alla disciplina del catasto (nella legge delega si parla unicamente di **catasto fabbricati escludendo, peraltro senza motivazioni, la riforma del catasto terreni**), seppur con l’indicazione puntuale che le informazioni rilevate **non saranno utilizzate nella determinazione della base imponibile dei tributi** la cui applicazione si fonda sulle risultante catastali, desta preoccupazioni in assenza di una chiara indicazione in ordine alla “sterilizzazione” dei possibili effetti sul gettito in quanto appare del tutto evidente che, una volta determinate le nuove rendite e i conseguenti valori patrimoniali, il decisore politico difficilmente potrà ignorare la pressione di coloro che si trovano, stante le “vecchie” rendite, a dover corrispondere una maggior tassazione patrimoniale sugli immobili posseduti. Peraltro, vanno valutate attentamente le relazioni esistenti con una serie di tributi (IMU, registro, ipotecarie e catastali, successioni e donazioni) e istituti (ISEE) in cui concorrono direttamente i valori catastali degli immobili.

Confartigianato, proprio in ragione della complessità della revisione in oggetto, ritiene che sia necessario prima di giungere (1° gennaio 2026) a una definizione delle rendite e valori valida per l’intero universo dei fabbricati, **procedere a una sperimentazione** che coinvolga **alcuni ambiti territoriali, fornendo indicazioni sulla metodologia seguita e sugli effetti della stessa** su quel territorio in confronto alla situazione precedente. È evidente che l’impegno dell’Amministrazione finanziaria nella definizione dei nuovi valori (rendite e patrimoniale) deve avvenire con il concorso delle amministrazioni comunali e delle Organizzazioni di categoria.

La revisione del catasto dei fabbricati deve essere, anche, l’occasione per **mettere mano alla tassazione patrimoniale dei fabbricati strumentali delle imprese**: appare del tutto evidente che **come i terreni che dal 2016 sono esenti dall’IMU se posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali**, iscritti nella previdenza agricola così pure, per motivi di equità, andrebbe prevista **analoga sorte per i fabbricati strumentali posseduti da imprenditori commerciali iscritti alle relative gestioni previdenziali** (artigiani e commercianti).

2.7 Addizionali comunali e regionali all’IRPEF – Art. 7

Confartigianato valuta in modo positivo la scelta di inserire fra i principi di delega la sostituzione delle attuali addizionali regionali e comunali all’IRPEF con sovrapposte al tributo stesso – aventi quindi come base imponibile il debito di imposta erariale, e non la stessa base imponibile IRPEF – la cui manovrabilità all’interno di un range predefinito rimarrebbe in capo all’ente territoriale.

Tale scelta avrebbe l'indubbio vantaggio di **semplificare il sistema tributario** senza far venir meno la “manovrabilità” del tributo in capo agli enti mantenendo, quindi, quegli elementi di federalismo fiscale che dovrebbero rappresentare pilastri di autonomia e di responsabilità degli amministratori locali.

2.8 La riforma della riscossione coattiva – Art. 8

2.8.1 Orientare l'attività dell'ente verso obiettivi di risultato piuttosto che di esecuzione del processo

Nel luglio 2021 il Ministro Daniele Franco ha presentato al Parlamento una Relazione sul sistema della riscossione coattiva nella quale viene evidenziato che al 31 dicembre 2020, in capo all'Agente della riscossione, sono presenti 999 miliardi di euro di crediti affidati, nel corso degli anni, dai diversi enti creditori. Tale importo, sempre secondo quanto riportato nel documento, per circa il 40% (401 miliardi di euro circa) appare di difficile recuperabilità (152,2 miliardi di euro sono dovuti da soggetti interessati da procedure concorsuali; 133,1 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate; 115,8 miliardi da nullatenenti, in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria). Un ulteriore 45% (445 miliardi di euro circa) è riferito a contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già svolto azioni esecutive e/o cautelari che non hanno consentito il recupero integrale dell'attuale loro debito.

La restante parte del magazzino, è composta per:

- 52,6 miliardi di euro (5% del totale residuo) da crediti vantati nei confronti di soggetti che presentano una sospensione dell'attività di riscossione per provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori in forza di sentenze dell'autorità giudiziaria o, ancora, perché gli importi residui rientrano tra le quote oggetto degli istituti di definizione agevolata in corso;
- 15,7 miliardi di euro da crediti oggetto di rateizzazione;
- 84,6 miliardi di euro di crediti risultano comprensivi anche di posizioni per le quali, in ragione di previsioni normative a tutela dei contribuenti, sono inibite, o limitate, per l'Agente della riscossione le azioni di recupero.

L'imponente magazzino, unitamente all'attuale normativa che impone ai fini del scarico una complessa procedura di rendicontazione e controllo (l'Agente della riscossione deve dimostrare a

ciascun ente creditore di non aver trascurato nessuna possibile azione idonea al recupero del credito), comporta che un'ingente quota di operatività sia assorbita da attività che, di fatto, difficilmente assicurano entrate agli enti creditori.

Va valutata, quindi, la possibilità di prevedere, al fine di “smaltire” il magazzino pregresso, **una procedura straordinaria che, in considerazione non solo delle attività già svolte dall'Agente della riscossione ma anche della “qualità” del creditore e dell'anno di affidamento del credito all'Agente, permetta all'Agente stesso di procedere a un discarico semplificato dei crediti.**

Per evitare, inoltre, per il futuro la creazione di ingenti magazzini va, in ogni caso, rivista l'attuale disciplina per permettere, a regime, in maniera agevole, al ricorrere di determinate condizioni anche legate alla natura del creditore, un più facile discarico dei crediti inesigibili. La procedura, anche in considerazione della natura pubblica del soggetto incaricato della riscossione che di per sé è elemento di garanzia, dovrebbe essere incentrata su criteri di maggior flessibilità e managerialità. Reiterare azioni di recupero nei confronti di soggetti falliti o nullatenenti è, sotto un versante squisitamente aziendalistico, antieconomico in quanto distoglie risorse che potrebbero essere più proficuamente indirizzate.

2.8.2 Utilizzo del patrimonio informativo in essere presso l'Agenzia delle entrate – osservazioni in merito alle informazioni contenute nell'“anagrafe dei rapporti finanziari” e nella banca dati della fatturazione elettronica

La banca dati della fatturazione elettronica, ancor prima della sua possibile condivisione con l'Agenzia delle entrate-Riscossione, dovrebbe essere pienamente utilizzata da Agenzia delle entrate al fine di intercettare, in maniera tempestiva, i fenomeni evasivi specie in ambito IVA, con conseguente abrogazione di una serie di adempimenti che si sono stratificati nel tempo proprio per finalità di contrasto all'evasione IVA (quali: reverse charge, split payment, ritenuta sui bonifici da detrazioni edilizie, limitazioni alle compensazioni dei crediti IVA, invio comunicazioni liquidazioni periodiche IVA). L'utilizzo della medesima banca dati per individuare celermente i soggetti terzi con cui il debitore intrattiene rapporti commerciali, al fine di operare il pignoramento dei rapporti commerciali medesimi, potrebbe aumentare l'efficacia dell'azione di riscossione coattiva. Va, in ogni caso, garantito il massimo rispetto della privacy attraverso una “rigida” politica di profilazione dei soggetti ammessi all'accesso alla banca dati avendo presente che la stessa è fonte di primarie informazioni sui rapporti commerciali posti in essere dalle singole attività economiche.

La condivisione dei dati contenuti nell’“Anagrafe dei rapporti finanziari”, considerata l’estrema delicatezza delle informazioni ivi contenute e la necessaria riservatezza che deve essere garantita alle stesse, non appare proporzionata in relazione alla finalità del suo utilizzo. È bene, pertanto, che le informazioni oggi disponibili restino nella sola disponibilità di Agenzia delle entrate che deve continuare a garantire la massima vigilanza sugli accessi effettuati dai suoi incaricati per finalità di servizio.

2.8.3 La remunerazione dell’attività di riscossione

La revisione dell’attuale sistema di remunerazione dell’Agente della riscossione è stata prevista dall’art. 5 del DDL legge di bilancio 2022 (AS 2448). In particolare, il citato articolo 5 interviene modificando la *Governance* dell’Agenzia delle entrate-Riscossione e sulle modalità di finanziamento dell’ente. **Anticipando le previsioni della delega di riforma del sistema fiscale, Agenzia delle entrate-Riscossione viene posta sotto il diretto controllo dell’Agenzia delle Entrate** che la dirigerà e governerà: step funzionale, con ogni probabilità, a una successiva incorporazione del soggetto che effettua la riscossione coattiva in quello che ne amministra la parte preponderante. Sotto il secondo profilo, cioè quello di remunerazione dell’attività svolta dall’ente, il percorso prevede due fasi: la prima, fino al 31 dicembre 2021, volta a salvaguardare l’attuale sistema di finanziamento mediante il sistema dell’aggio; la seconda, dal 1° gennaio 2022, vedrà, invece, il finanziamento dell’ente, per la quasi totalità degli oneri, posto a carico della fiscalità generale. In relazione a tale ultimo aspetto si evidenzia che la remunerazione dell’Agente della riscossione avviene, oggi, anche attraverso il riconoscimento dell’aggio (pari al 6% delle somme riscosse) e dei rimborsi forfetari dei diritti di notifica e delle spese della procedura.

A partire dal 1° gennaio 2022 gli oneri di gestione dell’ente saranno posti, per intero, a carico del Bilancio dello Stato e ammonteranno a **990 milioni l’anno**.

Oltre tale stanziamento, il legislatore ha previsto che anche i debitori e gli enti creditori diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali che utilizzano gli agenti della riscossione remunerino il sistema nazionale di riscossione attraverso:

- una quota, a carico del debitore, a titolo di “spese esecutive”, correlata all’attivazione di procedure esecutive e cautelari da parte dell’Agente della riscossione, nella misura fissata con decreto non regolamentare del Ministro dell’Economia e delle Finanze, che individua anche le tipologie di spese oggetto di rimborso;

- una quota, a carico del debitore, correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione, da determinare con decreto;
- una quota, a carico degli enti creditori – diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali – trattenuta all’atto dei riversamenti, a qualsiasi titolo, in favore di tali enti, in caso di emanazione da parte dell’ente medesimo di un provvedimento che riconosce in tutto o in parte non dovute le somme affidate, nella misura determinata con decreto;
- una quota, trattenuta all’atto del riversamento, pari all’1% delle somme riscosse, a carico degli enti creditori – diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali – che si avvalgono degli agenti della riscossione. Tale quota può essere rimodulata fino alla metà, in aumento o in diminuzione, con decreto non regolamentare del Ministro dell’Economia e delle Finanze, tenuto conto dei carichi annui affidati e dell’andamento della riscossione.

È evidente che la scelta di porre l’intero onere dell’ente che effettua la riscossione coattiva a carico della fiscalità generale, privilegiando quindi l’aspetto pubblicistico dell’attività stessa, pone, però, la totalità del costo dell’ente anche a carico dei tanti contribuenti onesti nei confronti dei quali non verrà azionata nessuna attività di riscossione coattiva. Confartigianato auspica che il Parlamento valuti l’opportunità di **operare solo una riduzione dell’aggio**, lasciando, quindi, **parte dell’onere a carico dei contribuenti nei confronti dei quali viene avviata la riscossione coattiva**. Quanto mai indispensabile la previsione della presentazione al Parlamento di una **relazione annuale sui risultati della riscossione coattiva** comparata con quella dei principali Paesi europei anche in rapporto al costo della riscossione sui recuperi effettuati. Il trasferimento dell’intero onere del sistema della riscossione alla fiscalità generale richiede, in ogni caso, un’attenta valutazione dei costi di gestione dell’ente anche in rapporto alle attività svolte, come pure l’analisi e la comparazione con i modelli organizzativi in essere negli altri Paesi.