

VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati

**Memoria sul disegno di legge delega sulla riforma fiscale**

**(C-3343)**

prof. Loredana Carpentieri

Ordinario di diritto tributario nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Dipartimento di Studi economici e giuridici

Roma, 18 novembre 2021

Chiar.mo Presidente Marattin,

desidero anzitutto ringraziare Lei e questa Commissione per l'invito, a me rivolto, a fornire un contributo scritto sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale (C-3343).

La presente memoria viene strutturata, pur senza pretesa di esaustività, in tre sezioni, come da Lei richiesto, al fine di massimizzare l'efficacia del contributo e la sua utilità per i Vostri lavori.

## **SEZIONE I**

### Valutazione dei 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 4 criteri direttivi generali, suscettibili di essere riassunti nel sostegno alla crescita economica e nella semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale:

- 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 appaiono condivisibili, ma potrebbero essere opportunamente integrati, a livello di revisione dei singoli settori, secondo le indicazioni contenute nella sezione II di questa memoria.

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

In tema di imposizione sui redditi, il comma 1 delega il Governo a rivedere l'attuale sistema di imposizione personale sui redditi secondo i seguenti criteri direttivi:

*“a) progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale .... “*

*“b) revisione dell'IRPEF finalizzata a garantire che sia rispettato il principio di progressività ...”*

Se, come si comprende, l'indicazione è quella di razionalizzare l'attuale sistema tributario nella direzione di un *“modello compiutamente duale”* con una progressività riservata ai redditi da lavoro e l'imposizione con la *“medesima aliquota proporzionale”* per tutti i redditi derivanti dall'impiego di capitale (compresi i redditi derivanti dal capitale immobiliare e i redditi derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di lavoro autonomo e di impresa poste in essere da soggetti Irpef), dalla revisione del sistema di imposizione personale sui redditi risulterebbe cristallizzato un perimetro della progressività ancor più chiaramente circoscritto ai redditi da lavoro: sarebbe dunque più opportuno, nella lettera b) sostituire le parole *“rispettato il principio della progressività”* con le parole *“preservato il principio della progressività”* (formulazione peraltro già utilizzata nell'art. 1, comma 1, lett. c) del disegno di legge delega).

Come rilevato, il comma 1 dell'art. 2 parla di *“progressiva e tendenziale evoluzione verso un modello compiutamente duale”*: dunque sembrerebbe sia lasciata al Governo la modulazione, anche temporale, di questa evoluzione, compresi eventuali spazi, almeno inizialmente, sia per la previsione di aliquote proporzionali differenziate tra redditi derivanti dall'impiego di capitale, sia per la previsione di aliquote differenziate tra l'aliquota applicata sui redditi di capitale, l'aliquota relativa al primo scaglione dell'imposta personale progressiva e l'aliquota dell'imposta societaria (laddove un sistema duale puro prevederebbe che l'aliquota sui redditi derivanti dall'impiego di capitale fosse uguale a quella relativa al primo scaglione dell'imposta personale progressiva e a quella dell'imposta sulle società di capitali), sia infine per la possibile sopravvivenza dei regimi sostitutivi attualmente presenti. Sotto il primo profilo, sembra dunque permanere un margine per mantenere almeno temporaneamente in vita – in controtendenza rispetto alla compiuta realizzazione non solo di un sistema compiutamente duale, ma più limitatamente di una tassazione univoca almeno per i redditi di capitale – sia i regimi cedolari già esistenti e caratterizzati da un'aliquota inferiore alla più bassa aliquota dell'Irpef (es.: cedolare sulle locazioni di immobili ad uso abitativo), sia l'esenzione accordata (e confermata dalla legge di bilancio) ai PIR (destinata a indurre i risparmiatori a valorizzare il proprio risparmio), sia l'aliquota ridotta del 12,5 per cento sui titoli pubblici che il nostro ordinamento ha mantenuto, unico tra i grandi Paesi dell'Unione europea (aliquota ridotta che nell'attuale situazione di mercato dei titoli di Stato non sembra più potersi peraltro giustificare con i ragionamenti sulla traslazione dell'eventuale aumento della ritenuta sui prezzi). A maggior ragione sembra residuare lo spazio per il temporaneo mantenimento di trattamenti fiscali differenziati al di fuori dei redditi di capitale (*in primis*, la c.d. *flat tax*, oggi fruibile da circa il 60 per cento della platea degli autonomi e per un reddito ben al di sopra di quello di un contribuente marginale); trattamenti differenziati che appaiono però in contrasto con la piena evoluzione verso un sistema duale (e in linea, piuttosto,

con l'attuale balcanizzazione del nostro sistema fiscale, diventato opaco, complesso e inefficiente anche a causa della molteplicità di regimi differenziati).

Il passaggio a un modello compiutamente duale dovrebbe comunque condurre, nel tempo, a un sistema fiscale strutturato su due imposte sui redditi, una proporzionale e una progressiva, destinate ad applicarsi in modo distinto e separato, senza possibilità di effettuare compensazioni trasversali di eventuali perdite (forse sarebbe opportuno inserire una espressa indicazione in tal senso).

Sulla revisione dell'IRPEF finalizzata a garantire che sia rispettato (o, più correttamente, preservato) il principio di progressività, il comma 1, lettera b) n. 1) prevede, tra l'altro, la graduale riduzione delle *“aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito”* ... e al successivo n. 2) prevede altresì la graduale riduzione delle *“variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF”*.

Nelle due locuzioni utilizzate si parla dunque dapprima di *“aliquote medie effettive”* e poi di *“aliquote marginali effettive”*, facendo ricorso a nozioni tipicamente in uso presso gli economisti e, a mia memoria, mai utilizzate in precedenza in testi normativi. Le aliquote medie effettive determinano la parte del reddito complessivo del contribuente che è assorbito dall'imposta, mentre le aliquote marginali effettive, che consentono di determinare esattamente quanta parte di ogni euro guadagnato in più sarà effettivamente disponibile per il contribuente, al netto delle imposte, sono aliquote implicite generate dai meccanismi di spettanza al contribuente di una serie di deduzioni o detrazioni. L'andamento delle aliquote marginali effettive – dipendendo dal *mix* tra aliquote progressive applicate ai singoli scaglioni di reddito e detrazioni d'imposta per categoria di reddito (detrazioni particolarmente rilevanti nel nostro sistema per il reddito di lavoro dipendente, grazie anche all'ex bonus Renzi, e decrescenti all'aumentare del reddito) – è oggi del tutto erratico: attualmente, l'aliquota marginale effettiva risulta negativa appena al di sopra della *no tax area* (poco più di 8.000 euro di reddito) per raggiungere invece il 60 per cento intorno ai 35.000 euro di reddito di lavoro dipendente. Dunque, ridurre le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive significa razionalizzare il sistema, oggi erratico soprattutto per i titolari di redditi di lavoro dipendente.

Il fine dichiarato di ridurre, in particolare, l'onere fiscale sui giovani e sui secondi percettori di reddito – fine che peraltro è già stato oggetto di critiche (Visco), in quanto perpetuerebbe un uso improprio dello strumento fiscale per interventi incentivanti di modesta efficacia – non è chiaro con quali strumenti vada perseguito: dato che, in coerenza con la risoluzione del Parlamento europeo sulla parità di genere e le politiche fiscali nell'Unione europea del 15 gennaio 2019, non si vuole scoraggiare il contributo lavorativo del secondo percettore di reddito (oggi in parte disincentivato dalla detrazione per coniuge a carico), il suddetto fine potrebbe lasciar intendere la scelta implicita di mantenere come unità impositiva la persona fisica e non la famiglia. Nessuna indicazione espressa emerge invece in ordine ad eventuali trattamenti agevolati per i giovani.

Poiché il successivo comma 2 precisa che *“ai fini dell’applicazione del comma 1, lettera b) si intendono per aliquote medie e marginali effettive quelle derivanti dall’applicazione dell’IRPEF senza tenere conto né dei regimi sostitutivi né delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito, sottesa ai suddetti interventi sembrerebbe comunque essere l’abolizione del c.d. bonus 100 euro (ex bonus 80 euro).*

Al legislatore delegato viene lasciata la scelta della forma tecnica di progressività – per scaglioni, continua o per classi – ritenuta più opportuna.

Con riferimento all’armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, visto il dichiarato obiettivo *“di contenere gli spazi di elusione dell’imposta”*, la lettera d) del comma 1 sembra indicare al legislatore delegato la scelta di un sistema unitario di tassazione dei redditi da capitale, tanto sotto il profilo dell’unificazione delle categorie del reddito di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria (superando una dicotomia ereditata dai tempi dell’imposta di ricchezza mobile) e dell’assoggettamento dei redditi in questione ad un’unica aliquota quanto sotto il profilo del superamento degli attuali regimi di tassazione (amministrato, gestito, dichiarato, etc.), eliminando così l’attuale impossibilità di dedurre le minusvalenze da realizzo (salvo che in presenza di opzione per il risparmio gestito) dai redditi di capitale. La prevista uniformità delle aliquote è però destinata a scontrarsi sia con le difficoltà politiche legate al tema della tassazione dei titoli di Stato e alle altre agevolazioni esistenti (PIR) sia – come sarebbe opportuno per evitare trattamenti discriminatori degli investimenti italiani all’estero – con i trattamenti diversificati attualmente previsti per i proventi degli OICR non UE e non SEE e per i fondi di previdenza integrativa esteri. Ulteriore disparità di trattamento che dovrebbe essere eliminata, con riferimento alle persone fisiche, è quella riguardante dividendi di fonte italiana (assoggettati a imposta sostitutiva del 26 per cento) e dividendi di fonte estera: questi ultimi rischiano di essere assoggettati a un trattamento peggiore anche rispetto a quelli provenienti dai paradisi fiscali, in quanto subiscono sia l’imposta sostitutiva del 26 per cento sia la ritenuta alla fonte applicata nello Stato estero e tale ultima ritenuta è scomputabile dalla base imponibile dell’imposta italiana solo se i dividendi sono percepiti per il tramite di una banca o di un intermediario italiani (in contrasto piuttosto evidente con gli artt. 56 e 63 del TFUE).

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

In tema di revisione dell’IRES e di tassazione del reddito d’impresa, l’art. 3 oltre a richiamare i principi e i criteri direttivi generali fissati nell’art. 1, indica i criteri della:

*“coerenza del complessivo sistema di imposizione del reddito d’impresa con il sistema di imposizione personale sui redditi di tipo duale previsto dal comma 2”;*

*“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”.*

Tanto il primo quanto il quarto criterio direttivo lasciano pensare alla reintroduzione dell’IRI: è un passaggio che forse sarebbe opportuno esplicitare. Assicurare la neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese vuol dire evitare che la forma giuridica scelta per esercitare l’attività d’impresa possa influenzarne il regime impositivo. Oggi la scelta di esercitare l’impresa in forma di società di capitali consente non solo di eliminare la responsabilità illimitata dei soci, ma anche di conquistare l’assoggettamento all’aliquota proporzionale dell’Ires (in luogo delle aliquote progressive IRPEF che, con le addizionali, possono salire a ben oltre il 43 per cento); la revisione prevista dalla delega dovrebbe invece condurre a un sistema in cui anche l’utile delle imprese individuali e delle società di persone sia assoggettato ad aliquota proporzionale finché resta all’interno dell’azienda.

Il secondo criterio, quello della semplificazione, punta ad avvicinare i valori fiscali ai valori civilistici: dunque una derivazione “rafforzata” che dovrebbe estendersi alle poste valutative, ai costi pluriennali (ammortamenti), alle rimanenze, alle immobilizzazioni immateriali.

Nella stessa ottica, il terzo criterio mira a una riduzione delle variazioni in aumento e in diminuzione, da intendersi sia definitive che temporanee: per la prima categoria, dovremmo pensare ai costi sicuramente inerenti (autovetture, telefonia oggi intesa anche come connessione internet) la cui deducibilità fiscale è però limitata spesso per ragioni di gettito; per la seconda categoria, alle spese deducibili anche fiscalmente, ma con una cadenza temporale ripartita in più anni, come le spese di manutenzione.

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

I criteri direttivi per la razionalizzazione dell’Iva riguardano in particolare, in base alla previsione del comma 1, lettera a), il “numero” e i “livelli” delle aliquote” e la “distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote”, al fine dichiarato di “semplificare la gestione e l’applicazione dell’imposta, contrastare l’erosione e l’evasione fiscali e aumentare il grado di efficienza del sistema impositivo in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell’imposta”.

Si tratta di criteri piuttosto generici, in grado di aprire la strada a interventi di vario tipo (può essere interessante segnalare che questo articolo della delega è l'unico a contenere un riferimento al contrasto all'evasione, particolarmente necessario nell'Iva). Dalla coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta dovrebbe derivare, in particolare, il riesame di tutte le disposizioni domestiche a rischio di contestazione per non corretto recepimento delle regole unionali.

Anche per quel riguarda le altre imposte indirette e le accise, i criteri sembrano piuttosto generici, quasi solo programmatici: *"la coerenza con il Green deal e con la disciplina europea armonizzata dell'accisa, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetici rinnovabili ed ecocompatibili"*. Le modifiche alla struttura e alle aliquote della tassazione indiretta dovranno dunque essere coerenti con il quadro europeo della tassazione dei prodotti energetici, attualmente regolato dalla direttiva 2003/96/CEE ma in fase di superamento a breve (il programma della Commissione UE è quello di correlare il peso dell'imposizione non più al volume dei prodotti, ma al loro contenuto energetico e alla "prestazione ambientale" dei combustibili e dell'elettricità, penalizzando i prodotti energetici che più contribuiscono alle emissioni di CO2 nell'atmosfera)

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

Il graduale superamento dell'IRAP previsto nell'art. 5 e tale da garantire *"in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario"* lascia del tutto in ombra le strade per realizzare l'abrogazione e la sostituzione di questa imposta, che negli anni è stata progressivamente svuotata della sua generalità abbassando le aliquote, aumentando le deduzioni, escludendo dalla base imponibile il costo del lavoro a tempo indeterminato ed esentando completamente il settore agricolo. Una prima soluzione possibile al riguardo, teoricamente rispettosa dell'autonomia finanziaria delle Regioni sarebbe quella di sostituirla con un'addizionale regionale all'IRES e all'IRPEF sui redditi di impresa e di lavoro autonomo; tuttavia, poiché il gettito complessivo dovrebbe risultare invariato, se l'IRAP si "trasformasse" nella suddetta addizionale, verrebbe a mancare il gettito riferibile alle società in perdita (società che potrebbero essere completamente escluse, in assenza di base imponibile, anche dal pagamento dell'addizionale). Se fosse sostituita con un'addizionale regionale alla sola IRES, la distribuzione della base imponibile risulterebbe anche fortemente sperequata tra le Regioni, posto che l'IRES è versata in base alla sede legale (e verrebbe sempre a mancare il gettito riferibile alle società in perdita). Sembrerebbe pertanto più ragionevole sostituire l'IRAP con un nuovo prelievo generalizzato su tutti i redditi prodotti (come nella proposta Visco) o su una base imponibile ancora più ampia, rappresentata da tutti i redditi percepiti (come nel contributo di solidarietà proposto nel paper elaborato dal gruppo di studio Astrid "Proposte per una riforma fiscale sostenibile" del giugno 2021, coordinato da L. Carpentieri e V. Ceriani) e destinato a finanziare tutto il welfare: dunque non solo la sanità, come l'IRAP e la

fiscalizzazione dei contributi previdenziali (come nella proposta Visco), ma anche l'assistenza sociale.

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

La delega sulla revisione del catasto rappresenta il passaggio politicamente più difficile (e non se ne faceva parola nel documento conclusivo predisposto dalla Commissione finanze in esito alle audizioni sulla riforma fiscale): non a caso sono previsti tempi di attuazione piuttosto lunghi per rendere disponibili le nuove informazioni del catasto fabbricati (dal 1° gennaio 2026) ed è espressamente disposto (comma 2, lettera a) che tali informazioni *“non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali”* (dunque si prospetta una iniziale valenza solo statistica dei nuovi dati). Ovviamente una tale formulazione della norma di delega, dapprima concentrata nella mera emersione de *“gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita”*, dei *“terreni edificabili accatastati come agricoli”* e degli *“immobili abusivi”*, ma in sostanza diretta all'integrazione delle informazioni presenti nel catasto fabbricati, sia pure ad efficacia differita, sembra essere pensata quale *escamotage* per ottenere consenso politico su un tema particolarmente sensibile. E' evidente però che l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche del relativo *“valore patrimoniale”* e di *“una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato”* (comma 2, lettera b) condurrà verosimilmente, nel tempo, a una redistribuzione del prelievo (gli immobili ubicati nelle grandi città dovrebbero veder aumentare il loro valore rispetto a quelli ubicati nei paesi; analogamente gli immobili ubicati nei centri storici dovrebbero veder aumentare il loro valore rispetto a quelli ubicati nelle periferie).

#### Articolo 7 (Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo)

La trasformazione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF in sovrapposte sull'imposta erariale appare del tutto condivisibile, dato che eviterebbe quella proliferazione di aliquote differenziate in funzione degli scaglioni e delle soglie di reddito che caratterizza oggi le addizionali e altera la progressività determinata a livello centrale per l'Irpef.

#### Articolo 8 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione)

Le previsioni dell'articolo 8 in tema di revisione del sistema nazionale della riscossione sono state sostanzialmente anticipate dalla legge di Bilancio per il 2022; legge che ha avviato il processo di



riforma della riscossione nazionale, sia sotto il profilo dell'organizzazione che sotto quello della remunerazione. Per quel che riguarda l'organizzazione, la legge di bilancio ha mosso i primi passi verso una fusione tra il soggetto che amministra le entrate e quello che le riscuote: sarà l'Agenzia delle entrate a dirigere e governare l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, passo funzionale alla successiva fusione per incorporazione. Per quel che riguarda la remunerazione del servizio di riscossione, dal 1° gennaio 2022 verrà abbandonato il sistema dell'aggio per porre il finanziamento di questa funzione a carico del bilancio statale.

L'intervento normativo sull'aggio di riscossione è stato sostanzialmente imposto dalla sentenza n. 120/2021 con la quale la Corte costituzionale ha rilevato *“l'inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese»* e ha conseguentemente ammonito il legislatore a provvedere a una rapida revisione del sistema. Il costo del servizio di riscossione viene infatti attualmente ripartito tra tutti i contribuenti non in regola con gli adempimenti fiscali, senza distinguere i contribuenti “morosi” da quelli “solventi”, cioè da quelli che pagano il dovuto nei sessanta giorni o assolvono l'esecuzione provvisoria, in caso di avvio del contenzioso; e, in questo modo, le inefficienze del servizio, che non riesce a riscuotere gran parte delle partite affidate, finiscono per gravare su una quota minoritaria di debitori, così violando tra l'altro il principio di solidarietà sancito nell'art. 3 Cost., mentre secondo i giudici costituzionali la remunerazione del servizio di riscossione *“deve restare coerente con la sua funzione e non assumere un carattere arbitrario, come invece può verificarsi nel caso (..) di eccessiva entità del costo del non riscosso addossato al contribuente “solvente”»*.

#### Articolo 9 (Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria)

L'articolo 9 contiene la delega per la codificazione delle vigenti disposizioni in materia tributaria, compresi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria, al fine di garantire certezza dei rapporti giuridici e chiarezza del diritto.

L'introduzione di discipline di settore, raccolte in testi unici, si lega al tema della effettiva conoscibilità delle norme tributarie, oggi troppe volte introdotte per decreto-legge o per il tramite delle varie leggi di bilancio, e disperse in una pluralità di testi.

Sulla possibile integrazione dei principi di delega si rinvia alle osservazioni contenute nella sezione II.

#### Articolo 10 (Disposizioni finanziarie)

In generale, e salvo quanto disposto dal comma 2 (2 miliardi di euro stanziati per il 2022 e 1 miliardo di euro stanziato per il 2023), la revisione del sistema fiscale tracciata nella legge delega sembra prospettare una ricomposizione del prelievo, attraverso la riduzione del carico sui fattori produttivi (lavoro e impresa) a fronte di un possibile aumento dell'Iva (settore in cui i criteri di

delega sembrano sufficientemente ampi in tal senso) e della fiscalità ambientale; una sorta di riedizione del “doppio dividendo” (ambientale e sociale) proposto nel 1992 dalla Commissione Delors e in linea con le raccomandazioni della Commissione europea (centrate però anche su una redistribuzione a carico dei patrimoni, della quale non sembra esserci traccia nella delega se non, molto in prospettiva, con riferimento ai nuovi valori catastali che avranno rilevanza anche ai fini dell’IMU e delle imposte sui trasferimenti).

## SEZIONE II – Segnalazione di nuovi criteri di delega da inserire

Nell’**articolo 1** (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura) sarebbe opportuno inserire, tra i criteri direttivi generali, sia un riferimento al contrasto all’erosione (che potrebbe inserirsi nella lettera d) del comma 1), sia un riferimento alla crescita sostenibile (vagamente richiamata solo nell’art. 4, comma 1, lett. b) laddove si evoca, in tema di tassazione indiretta, l’esigenza di una coerenza con l’*European Green Deal*).

Con riferimento al tema dell’erosione, più specifici criteri direttivi potrebbero essere quelli di: rivedere le spese fiscali vigenti (regimi sostitutivi e agevolativi ed esenzioni) suscettibili di determinare iniquità orizzontali e di mettere in crisi il residuo ambito della progressività; prevedere un riesame periodico delle spese fiscali mantenute in vita (e di quelle che saranno introdotte in futuro) per verificarne la permanente *ratio*, evitando che si proroghino per inerzia; ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità (mutuando il testo dell’art. 10-bis, comma 5-bis, della legge n. 196 del 2009).

Sempre tra i criteri direttivi sarebbe opportuno inserire un riferimento volto a orientare più decisamente l’attività dell’Amministrazione finanziaria non solo alla verifica delle dichiarazioni presentate dai contribuenti (verifica che avviene necessariamente in ritardo rispetto al verificarsi dei presupposti d’imposta) e dunque alla concentrazione dei controlli sulla ricchezza “dichiarata” ma anche al tempestivo controllo dei più frequenti comportamenti frodatori (attraverso le informazioni della fatturazione elettronica, dei versamenti fiscali e contributivi e delle movimentazioni finanziarie).

Nell’**articolo 2** (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi) manca un riferimento, pure auspicato in diverse audizioni, all’introduzione di una *no tax area* generalizzata e omogenea (non più differenziata per tipologie di reddito). Assorbite dall’assegno unico le detrazioni per figli a carico, sarebbe opportuno sostituire le detrazioni per redditi da lavoro e il bonus Irpef con una detrazione unica per tutti i contribuenti con redditi di qualunque categoria inferiori a una determinata soglia. Accanto alla *no tax area* dovrebbero poi essere introdotte, per gli incapienti, forme di imposta negativa, cioè veri e propri trasferimenti a favore dei contribuenti titolari di redditi particolarmente contenuti (coordinando opportunamente

tale intervento con la disciplina del reddito di cittadinanza); in questa prospettiva, la detrazione unica dovrebbe poter essere fatta valere anche dai contribuenti titolari di redditi sui quali si specifica un'imposta lorda inferiore alla detrazione. L'imposta negativa avrebbe il pregio di incentivare l'emersione anche dei redditi di più ridotto importo, consentendo al contempo di contenere le altre misure di sostegno al reddito.

Non viene data alcuna indicazione sul metodo da utilizzare per ripartire, in capo ai lavoratori autonomi e alle imprese soggette ad IRPEF, i cd. redditi misti (quelli cioè realizzati con l'apporto sia di lavoro sia di capitale), distinguendo la componente di reddito da lavoro da assoggettare ad aliquote progressive e la componente di reddito da capitale, da assoggettare a tassazione proporzionale. L'obiettivo in questione potrebbe essere perseguito riproponendo il regime IRI e facendo ricorso all'imputazione di un rendimento figurativo (in base al tasso di interesse vigente per i titoli pubblici o altro indicatore) al capitale utilizzato così da isolare il reddito attribuibile al capitale e distinguerlo dal contributo lavorativo diretto, che rimarrebbe tassato ad aliquote progressive.

Nell'**articolo 3** (Principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa), come già rilevato, tanto il primo quanto il quarto criterio direttivo lasciano pensare alla reintroduzione dell'IRI: è un passaggio che forse sarebbe opportuno esplicitare, individuando dei criteri il più possibile semplici, soprattutto nella gestione dei prelievi. Con riferimento alle concrete modalità per garantire alle imprese neutralità impositiva a prescindere dalla forma giuridica scelta per esercitare l'attività, occorre precisare gli effetti fiscali determinati dal prelievo definitivo sui soci della società di persone o sui titolari delle imprese individuali. La soluzione non appare univoca, se deve ragionarsi in termini di piena neutralità: potrebbe prospettarsi tanto il conguaglio tra il 24 per cento (o la diversa aliquota che avrà l'IRI) e l'Irpef progressiva quanto l'eventuale qualifica dei prelievi come redditi di capitale (quasi fossero dividendi), con il conseguente loro assoggettamento all'imposta proporzionale. Sempre in ragione della neutralità del prelievo sull'impresa, sarebbe opportuno ripensare alle norme sulle società di comodo, che oggi penalizzano le imprese organizzate in forma societaria rispetto alle imprese individuali.

Sarebbe opportuno prevedere espressamente, in tema di redditi di impresa, principi di delega volti anche a: a) rendere meno penalizzante, per le imprese, la deducibilità degli interessi passivi, in linea con quanto consentito dalla stessa direttiva ATAD 1; b) prevedere l'inserimento del *carry back* delle perdite, come suggerito anche da una raccomandazione della Commissione europea.

Nell'**articolo 4** (Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette) sarebbe opportuno precisare i criteri di delega in materia Iva anzitutto nel senso di una riduzione del numero delle aliquote attualmente vigenti, ad esempio facendo convergere le aliquote ridotte del 4 e del 5 per cento verso un'unica aliquota ridotta compresa tra il 4 e il 10 per cento (applicabile a beni alimentari, farmaci, mezzi di trasporto, spese per le

principali utilities), e lasciando inalterata l'aliquota del 22 per cento per gli altri beni e servizi. La riduzione delle aliquote porterebbe con sé effetti non soltanto di semplificazione amministrativa ma anche di contrasto all'evasione.

Sempre sotto il profilo del contrasto all'evasione, sarebbe opportuno prevedere una revisione periodica delle misure speciali alle quali il nostro ordinamento ha fatto ricorso negli ultimi anni: il *reverse charge* e lo *split payment*. Come segnalato nel paper elaborato dal gruppo di studio Astrid "Proposte per una riforma fiscale sostenibile" del giugno 2021 (cui rinvio per maggiori dettagli), il *reverse charge* è indubbiamente strumento efficace per eliminare, nelle cessioni B2B, i fenomeni del *missing trader* in alcuni settori tipici (raccolta e rivendita rottami, servizi di pulizia, mensa, riparazione, restauro e installazione collegati all'edilizia); tuttavia i versamenti diretti dell'Iva da parte dell'acquirente aumentano i costi amministrativi e possono creare problemi di liquidità, connessi ai tempi dei rimborsi Iva. A seguito dell'introduzione della fatturazione elettronica, potrebbe pertanto essere opportuno rivedere il campo di applicazione del *reverse charge*. Analoghe valutazioni dovrebbero esser fatte sullo *split payment*, esteso nel nostro ordinamento a tutte le cessioni verso le pubbliche amministrazioni, ma che non sembra del tutto giustificato da proporzionalità nel contrasto all'evasione.

Nell'**articolo 5** (Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive), mancano di fatto i criteri direttivi sulla base dei quali si dovrebbe muovere il Governo. Per esigenze di semplificazione, sarebbe utile anzitutto precisare che il graduale superamento dell'IRAP debba avvenire agendo non attraverso ulteriori modifiche della base imponibile (sempre fonte di complessità del sistema), ma più semplicemente attraverso progressive riduzioni dell'aliquota dell'imposta. Quanto alla scelta dell'imposta con la quale sostituire definitivamente il gettito dell'IRAP, andrebbe da subito esclusa la scelta di sostituire l'IRAP con una maggiorazione dell'aliquota IRES (scelta che concentrerebbe sui soli soggetti IRES versamenti oggi gravanti anche sulle imprese individuali, sulle società di persone e sui lavoratori autonomi "organizzati" e spiegherebbe evidenti effetti negativi sull'autonomia finanziaria delle Regioni) per optare invece per la sostituzione con un contributo di solidarietà a più ampia base imponibile (sulla scia delle indicazioni contenute nel Paper elaborato dal gruppo di studio Astrid "Proposte per una riforma fiscale sostenibile" del giugno 2021, coordinato da L. Carpentieri e V. Ceriani) destinato a finanziare tutto il *welfare* e non solo la sanità.

Nell'**articolo 7** (Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo) non è prevista la possibilità, per gli enti territoriali, di concedere agevolazioni; potrebbe essere opportuno riflettere su un suo inserimento nella delega.

In relazione all'**articolo 9** (Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria), sembra opportuno inserire, nel comma 1, anche il riferimento al necessario coordinamento tra procedimento tributario e procedimento penale, tenendo presente il principio del *ne bis in idem*. Oggi il rapporto di completa indipendenza tra l'accertamento dell'evasione fiscale e l'accertamento della relativa rilevanza penale fa sì che i due procedimenti possano svilupparsi in modo del tutto autonomo, in un doppio binario che rende possibile che il procedimento penale innescato da una *notitia criminis* possa instaurarsi e definirsi a danno del contribuente anche senza che l'Amministrazione finanziaria abbia avanzato effettive pretese nei suoi confronti.

Il principio di delega indicato nella lettera c) potrebbe essere sostituito con il seguente: "*informare le norme fiscali, in coerenza con le previsioni contenute legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente, a principi di chiarezza, semplicità, effettiva conoscibilità e irretroattività*".

Si potrebbe valutare l'inserimento di un ulteriore criterio di delega (lettera f) per "*prevedere che il codice possa essere derogato o modificato solo espressamente*".

### SEZIONE III – Valutazione finale

Il disegno di legge di revisione del sistema fiscale risponde a finalità generalmente condivisibili ma appare, soprattutto per alcune materie, vago e poco analitico nell'indicazione dei principi e nei criteri direttivi fino a correre il rischio di sconfinare in una delega in bianco di dubbia costituzionalità (emblematico in tal senso l'art. 5 sul graduale superamento dell'IRAP).

La generalità delle norme di delega, imposta dalla necessità di trovare un consenso politico, sottrae al Parlamento la scelta sulle soluzioni più divisive, rinviandola di fatto al Governo; occorrerebbe forse riflettere sull'opportunità di ampliare dai diciotto mesi ai due anni il termine di esercizio del potere normativo delegato, così che la delega possa essere eventualmente esercitata dal Governo uscente dalle prossime elezioni politiche. Quanto alle disposizioni finanziarie, l'art. 10 si limita a prevedere che dall'attuazione delle deleghe, salvo quanto previsto dal comma 2, non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si pone un tema di equità orizzontale, oggi minata dalla differente entità delle detrazioni previste per le diverse categorie di reddito e dal *bonus* spettante ai soli lavoratori dipendenti. Più in generale, reddito di lavoro autonomo e redditi di lavoro dipendente, pur condividendo nel modello duale l'assoggettamento alla progressività e la determinazione su base differenziale, sembrano mantenere, anche nella prospettiva della legge delega, un trattamento differenziato che appare antistorico anche sotto il profilo della diversa rilevanza dei costi di produzione del reddito; sarebbe pertanto opportuno prevedere un meccanismo, eventualmente anche forfettario, per consentire la deduzione dei costi di produzione del reddito di lavoro dipendente. E' evidente che l'attuale detrazione per redditi di lavoro dipendente non assolve efficacemente al compito di tassare tali redditi al netto dei costi di produzione, ma finisce piuttosto per realizzare indirettamente una sorta di *no tax area* per i redditi in questione, come testimoniato dal carattere

decescente della detrazione al crescere del reddito imponibile (carattere che non avrebbe ragion d'essere se la detrazione fosse realmente servente a una forfettizzazione dei costi di produzione del reddito).

Manca – come segnalato nella sezione II – una previsione di delega destinata a impattare sulle *tax expenditures*, oggi numerose e causa di notevole complicazione del sistema, oltre ovviamente che di erosione fiscale.

Non vi è alcun cenno al settore dell'impresa agricola che, oltre a beneficiare dell'esenzione da Irpef sui redditi agrari e dominicali, è esente anche da IRAP e IMU.

Manca ogni riferimento alle imposte patrimoniali e alle imposte sui trasferimenti della ricchezza (imposta di registro, imposte ipocatastali, imposta sulle successioni e donazioni). Allo stato attuale sembra poco praticabile l'introduzione di un'imposta patrimoniale personale; vanno piuttosto razionalizzate, e coordinate al meglio con le imposte sui trasferimenti della ricchezza, le imposte patrimoniali reali già esistenti.

L'imposta sulle successioni e donazioni potrebbe meritare una seria riflessione, sia perché si presta maggiormente di altri tributi a connotare in senso progressivo (e dunque redistributivo) il sistema fiscale, in conformità all'art. 53, comma 2, della Costituzione, sia perché potrebbe svolgere una importante funzione di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza: si potrebbero, ad esempio, rimodulare le attuali franchigie per introdurre esenzioni per donazioni tra parenti in linea retta a sostegno della natalità (nipoti), del raggiungimento di un'autonomia finanziaria in età giovanile (compimento della maggiore età), della formazione di nuovi nuclei familiari (matrimonio).

Infine, il percorso di implementazione graduale delle varie riforme prospettate non appare del tutto chiaro. La formulazione finale della legge delega dovrà tener conto delle previsioni anticipate nella legge di bilancio o all'interno di altri eventuali decreti-legge emanati nel frattempo.