

**CAMERA DEI DEPUTATI - VI COMMISSIONE PERMANENTE FINANZE**

**Contributo sul disegno di legge di delega al Governo per la riforma fiscale (Atto Camera n. 3343)**

**Dott. Alessandro Savorana**  
Dottore Commercialista in Milano  
Milano, 14 gennaio 2022

**Signor Presidente, Onorevoli Commissari,**

Gli approfondimenti e l'intenso dibattito che si sono sviluppati nel corso del 2021, con proposizione di idee e suggerimenti volti a dare al nostro sistema fiscale un assetto più razionale, equo ed efficiente, sono incentrati a ripensare un impianto tributario diventato nel corso degli anni un "Idra di Lerna". Non c'è ovviamente una sola soluzione, ma appare imprescindibile "una visione di sistema" che consenta di declinare un quadro di riferimento con regole certe a vantaggio sia dello Stato sia dei contribuenti.

Abbiamo un sistema fiscale complesso, spesso basato su norme di difficile interpretazione che alimentano dubbi interpretativi con alto rischio di contenzioso, gravato da un profluvio di adempimenti, che non rende il nostro Paese competitivo e nemmeno attrattivo per gli investitori esteri. Inutile negare che l'Italia, sotto il profilo tributario, non riporta consensi incoraggianti, tenuto anche conto che i rapporti tra fisco e contribuenti sono tuttora basati su reciproca diffidenza. È importante cogliere l'occasione per intervenire non solo per correggere le patologie del fisco domestico, ma soprattutto per utilizzare la riforma quale leva fiscale per sostenere e potenziare lo sviluppo dell'Italia.

Più il sistema sarà sensato e chiaro, più tenderà a scoraggiare costruzioni elusive o evasive, in quanto il livello del prelievo fiscale non renderebbe più conveniente la sottrazione di reddito aumentando, di conseguenza, le entrate erariali.

Il mio contributo si baserà essenzialmente su alcuni aspetti di fondo<sup>1</sup>, che rimetto alla vostra riflessione, permettendomi anche di segnalare alcune tematiche che non sono presenti nel disegno della delega fiscale e di cui andrebbe considerata la loro inclusione nel testo finale.

\* \*

---

<sup>1</sup> Per eventuali approfondimenti, rinvio al mio contributo depositato il 26 marzo 2021.

### **Articolo 1 (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale)**

Il 1° comma dell'articolo 1 delega il Governo a adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti la **revisione del sistema fiscale**, adottati nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea, secondo i seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a. stimolo alla crescita economica attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;
- b. razionalizzazione e semplificazione del 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 ed 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 dell'attuazione della presente legge;
- c. preservare la progressività del sistema tributario;
- d. ridurre l'evasione e l'elusione fiscale.

Il disegno di legge, nel prosieguo del testo, lascia tuttavia scoperte alcune aree tematiche che ancora oggi devono trovare una precisa linea d'indirizzo nella costruzione del nuovo impianto tributario: trattandosi di una delega per la "**revisione del sistema fiscale**" appare opportuno che quelle di seguito indicate vi trovino **specifica collocazione**.

#### **A) Statuto dei diritti del contribuente**

L'attuale Legge 27 luglio 2000, n.212, non ha pienamente risposto alle sentite esigenze dei cittadini rispetto ai professati principi di civiltà fiscale espressi dallo "Statuto". Non essendo legge di rango costituzionale, le continue deroghe tramite un profluvio di leggi ordinarie e di decreti-legge, ne ha spesso svuotato il contenuto e lesi i principi in esso sottesi e con la conseguenza di aggravare la complessità del nostro sistema tributario, rendendo le norme di difficile interpretazione e applicazione per tutti, Amministrazione finanziaria compresa. Un'incertezza che grava non solo sull'operatività quotidiana, ma si riflette a specchio nei giudizi di merito e di legittimità.

Inoltre, con la giustificazione di combattere l'evasione, deriva negativa per tutta la collettività da condannare senza se e senza ma, sottilmente si sono via via incrinati i principi di civiltà giuridica nonché le garanzie di un

equo e imparziale contraddittorio, introducendo predeterminate presunzioni generali di evasione.

Una riforma fiscale non può pertanto essere completa se non si parte dall'elevazione a rango costituzionale dello Statuto dei diritti del contribuente. È come pensare di costruire una casa senza solide fondamenta.

Una legge, la 212/2000, da aggiornare<sup>2</sup> ispirandosi ai precetti degli artt. 41, 47 e 48 della Carta Fondamentale dell'Unione Europea, prevedendo:

- l'abbandono dell'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente;
- un diritto al contraddittorio pieno per tutti i tributi;
- non dovute le sanzioni tributarie se l'errore non incide nella determinazione del tributo;
- la possibilità di ricorrere alla giustizia tributaria nel caso di presentazione di interPELLI probatori con esito negativo.

Serve una svolta decisa elevando a rango costituzionale lo Statuto, per corregge l'attuale asimmetria e sancire un principio di parità nel rapporto tra Stato e contribuenti.

### **B) La revisione dell'impianto sanzionatorio**

È da tempo sentita tra gli operatori una revisione dell'impianto sanzionatorio che risponda a principi di proporzionalità.

Se il legislatore ha un ampio potere discrezionale in ordine alla determinazione della natura e della entità delle sanzioni da irrogare in relazione alle diverse violazioni, è altrettanto vero, però, che questo potere va esercitato nel rispetto del principio non solo di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma anche di proporzionalità fra gravità della violazione ed entità della sanzione; principio "*che è alla base della razionalità che informa il principio di uguaglianza*" (Corte costituzionale, 21 gennaio 1999, n. 2). Diversamente risulterebbe violato (e svuotato di contenuto) l'art. 3, terzo comma, della Costituzione.

La revisione va altresì apportata in ragione del precetto unionale. Secondo un costante orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, occorre infatti rimarcare che pur in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili, gli Stati membri, competenti a scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate, sono tuttavia tenuti ad esercitare la loro competenza nel rispetto del

---

<sup>2</sup> Un pregevole lavoro di revisione e aggiornamento era stato redatto dall'Associazione Italiana dei Dottori Commercialisti (AIDC) ([https://www.aidc.pro/nazionale/news/notizia/78/proposta\\_aidc\\_per\\_un\\_nuovo\\_statuto\\_del\\_contribuente](https://www.aidc.pro/nazionale/news/notizia/78/proposta_aidc_per_un_nuovo_statuto_del_contribuente)).

diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Quest'ultimo principio assume la funzione limitativa del potere sanzionatorio al fine di evitare sproporzioni ed incoerenze del sistema repressivo nel suo complesso e nella sua interezza. Pertanto, come detto, le sanzioni non devono mai eccedere quanto necessario in modo da garantire l'esatta riscossione dell'imposta e di evitare la frode. Al fine di valutare se una sanzione sia conforme al principio di proporzionalità, occorre tener conto, in particolare, della natura e della gravità dell'infrazione che detta sanzione mira a penalizzare, nonché delle modalità di determinazione dell'importo della sanzione stessa<sup>3</sup>.

### **C) La codificazione della disciplina fiscale dell'arte**

Per il mercato dell'arte, si avverte l'assenza di una normativa tributaria chiara e coerente. La declinazione di una disciplina specifica serve non solo a correggere incongruenze sistemiche, ma altresì a consentire di incoraggiare una politica di incentivazione fiscale del mercato delle opere d'arte e di scoraggiare mercati paralleli che provocano un danno competitivo all'intero settore.

Gli aspetti più rilevanti sono i seguenti:

- a. occorre un chiaro e semplificato profilo del regime di tassazione dei proventi dalle vendite delle opere d'arte tra privati. Anche gli immobili possono essere considerati beni rifugio, ma la loro detenzione per almeno cinque anni non dà luogo ad imposizione di eventuali plusvalenze<sup>4</sup>. Nel caso di opere d'arte, non essendo prevista una normativa specifica, la possibile non imposizione è demandata all'accertamento in concreto dell'occasionalità<sup>5</sup> generando incertezze e contenziosi oltre che fenomeni di concorrenza sleale conseguenti. Un'imposizione nella stessa misura e con modalità simili a quelle previste, in linea generale, per i redditi diversi di natura finanziaria e con una diminuzione progressiva dell'aliquota a partire in ragione di una percentuale annua, annullerebbe incertezza e contenziosi garantendo un reddito certo per l'erario;
- b. la normativa in questo settore deve inoltre considerare la sua evoluzione a partire dal fenomeno degli NFT (*Non Fungibile Token*) che deve trovare collocazione nel riordino della fiscalità di questo settore. L'importante è definirne la categoria reddituale, preferibilmente quale compravendita di beni o, in

---

<sup>3</sup> In particolare, le sentenze CGUE: 7 dicembre 2000, de Andrade, C-213/99, punto 20; 6 febbraio 2014, Fatorie, C-424/12, punto 50; 26 aprile 2017, Tibor Farkas, C-564/15, punti 59 e 60; 15 aprile 2021, Grupa Warzywna, C-935/19, punti 26 e 27; 8 maggio 2008, Ecotrade, C-95/07 e C-96/07, punti da 65 a 67; 20 giugno 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, punto 38; 12 giugno 2012, EMS Bulgaria Transport, C-284/11, punto 67; 12 luglio 2001, Paraskevas, C-262/99, par. 67; 26 aprile 2017, Farkas, C-564/15, punto 59; 15 aprile 2021, Grupa Warzywna, C-935/19, punti 26 e 27.

<sup>4</sup> Art. 67, 1° comma, lett. b) del D.p.r. 917/1986, Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

<sup>5</sup> Art. 67, 1° comma, lett. i), del D.p.r. 917/1986, Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

subordine, da assimilare a redditi finanziari, ma comunque con modalità semplici nella determinazione della base imponibile;

c. infine, ai fini IVA:

- un'omogenea applicazione dell'imposta tramite un'unica aliquota. Attualmente, la prima cessione dell'opera effettuata direttamente dall'autore, sconta un'aliquota pari al 10% mentre alla successiva rivendita da parte dell'intermediario è applicata l'aliquota ordinaria del 22%. La differenza di aliquota oltre a ridurre il margine degli intermediari a discapito della concorrenza, abbatte la neutralità dell'imposizione obbligando questi al versamento di un debito inesistente (considerando fisso il prezzo finale a cui il collezionista acquista l'opera);
- l'abbassamento dell'aliquota sulle importazioni di opere d'arte dal 10% al 5% a valere anche da parte soggetti non residenti che importano opere in Italia al fine di rendere il mercato attrattivo per gli operatori internazionali e, paradossalmente, aumentare il gettito come dimostrato da altri Stati esteri.

#### **D) Neutralità delle operazioni straordinarie**

Nel campo delle operazioni straordinarie, un sistema basato su norme semplici di cui sia agevole comprendere la ratio contribuirebbe a ridurre il sospetto di abuso del diritto.

Le norme italiane in materia sono molto complesse, soprattutto nella definizione delle condizioni che autorizzano l'applicazione dei regimi di neutralità o realizzo controllato. E sempre elevato il rischio che la variabile fiscale renda antieconomiche (e quindi impossibili) riorganizzazioni che, per altri versi, sarebbero indispensabili per migliorare la funzionalità dell'azienda o del gruppo

Attualmente la norma contempla tre regimi:

1) Neutralità fiscale, prevista:

- per le fusioni le scissioni nazionali, comunitarie e in certi casi extracomunitarie (art. 172, 173 e 178, comma 1, lettere a, b e b-bis del Testo unico);
- per i conferimenti d'azienda fra soggetti residenti o quelli che abbiano ad oggetto aziende situate in Italia (art. 176 del Testo unico);
- per i conferimenti d'azienda intracomunitari (art. 178, comma 1, lettera c) e d) del testo unico);
- per gli scambi di azioni intracomunitari (art. 178, comma 1, lettera e) del testo unico).

2) realizzo controllato o neutralità indotta previsto:

- per gli scambi di partecipazioni (permuta di azioni proprie o conferimento di partecipazioni)

attraverso i quali l'avente causa acquisti o integri il controllo della società scambiata e sempreché l'avente causa e la società scambiata siano società di capitali residenti in Italia (art. 177, comma 1 commi 1 e 2 del Testo unico)

- per i conferimenti di partecipazioni qualificate alle stringenti condizioni previste dall'articolo 177, comma 2-bis del testo unico
- per i conferimenti di partecipazioni di controllo e collegamento ex art. 175 del testo unico.

3) Tassazione ordinaria negli altri casi con determinazione del corrispettivo al "valore normale" in tutti i casi in cui l'operazione non comporti il pagamento di un corrispettivo in denaro.

La neutralità fiscale comporta la successione dell'avente causa nel costo fiscale dei beni trasferiti, con l'effetto che la plusvalenza resta allo stato latente.

Il realizzo controllato e la neutralità indotta hanno, invece, "natura di realizzo" ai fini fiscali, ma la determinazione del corrispettivo viene sottratta alla regola del "valore normale", essendo, questo determinato con criteri meramente contabili. In questo caso la plusvalenza fiscale può restare in tutto o in parte allo stato latente, ma nel contesto di un'operazione realizzativa.

Le cessioni d'azienda hanno sempre natura realizzativa e il corrispettivo è costituito dal prezzo negoziato fra le parti. Il corrispettivo non è sindacabile dal fisco se non nei casi di antieconomicità manifesta o di operazioni fatte nell'ambito di gruppi internazionali soggetti alle regole sui prezzi di trasferimento.

I regimi di neutralità o realizzo controllato hanno quindi un ampio campo di applicazione, ma non coprono molti casi di riorganizzazione societaria fatte al solo scopo di aumentare l'efficienza o la collocazione sul mercato o di dare un nuovo assetto al governo societario: tutte operazioni che si caratterizzano per il fatto di non comportare alcun concreto realizzo di plusvalenze latenti e che quindi non dovrebbero comportare oneri fiscali.

L'attuale sistema, ispirato alla normativa dell'Unione europea, mira infatti principalmente a non ostacolare, oltre alle operazioni che anche sul piano civilistico non hanno carattere realizzativo (fusioni, scissioni e trasformazioni) anche riassetti che trasferiscono il controllo delle attività aziendali o delle società e quindi le operazioni con funzione di "aggregazione aziendale".

Spesso però, le riorganizzazioni societarie avvengono attraverso l'attribuzione ai soci, senza corrispettivo, di partecipazioni di controllo con modalità che non possono essere inquadrare nell'istituto della scissione con

annullamento perché non tutti i beneficiari sono società. Accade soprattutto quando lo spin-off interessa società ad azionariato diffuso quando la dirigenza ritenga di collocare una controllata sul mercato assegnandone le partecipazioni ai propri soci. Situazione di questo tipo, nell'ordinamento italiano, comportano la tassazione del valore normale delle partecipazioni assegnate sia in capo alla società che pone in essere lo spin-off sia in capo ai suoi soci, nonostante l'operazione in sé non abbia comportato, per il socio, alcun concreto realizzo di un reddito, ma un mero scambio di partecipazioni.

In altri ordinamenti, anche questo genere di operazioni viene, a certe condizioni, considerato fiscalmente neutrale. Un modello, da questo punto di vista potrebbe essere costituito dal § 355 dell'Internal revenue Code statunitense.

L'adozione anche in Italia di modelli simili avrebbe il vantaggio, senza consentire salti d'imposta, di dare maggior flessibilità agli assetti organizzativi dei gruppi e – non obbligandoli a porre in essere operazioni complesse per cercare di rientrare nelle fattispecie legislative fiscalmente neutrali – eviterebbe anche possibili conflitti con le autorità fiscali.

#### **E) Estensione della neutralità fiscale delle operazioni straordinarie per il settore professionale e previsione di un regime di cassa per le società tra professionisti.**

Sulla neutralità fiscale delle operazioni straordinarie si è già espresso il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti nella memoria depositata il 18/11/2021.

Reputo, infatti, non possa più ignorarsi che il settore professionale debba poter fare affidamento sulla neutralità fiscale delle operazioni di apporto/conferimento, trasformazione, fusione o scissione di società semplici, studi individuali o associati in società tra professionisti, attualmente considerate di natura realizzativa e tassate in base a valori correnti, che scoraggia le aggregazioni professionali.

È difficile da comprendere il motivo di questa discriminazione rispetto ad operazioni che possono contare su un regime di neutralità allorché il veicolo sia una società, di persone o di capitali.

Per quanto concerne, invece, la disciplina fiscale delle società tra professionisti, serve prevedere un chiaro rinvio alle norme che disciplinino i redditi di impresa, con facoltà di determinazione di detto reddito in base al principio di cassa, anche in caso di esercizio dell'attività in forma di società di capitali.

## **F) Estensione della *cooperative compliance* ai gruppi di minori dimensioni**

Anche in materia di accertamento, il disegno di delega non contempla alcun correttivo che peraltro potrebbe essere incisivamente contenuto nello Statuto dei diritti del contribuente come sopra già proposto.

Resta però la necessità di ampliare la platea dei soggetti che, facoltativamente, possano accedere alla *cooperative compliance*.

Occorre, infatti, consentire ai gruppi di minori dimensioni, comunque tenuti alla redazione del bilancio consolidato, e dunque a cascata a beneficio delle consociate indipendentemente dal loro volume di affari, di accedere al regime di adempimento collaborativo<sup>6</sup>, usufruendo degli effetti premiali, da estendersi prevedendo una riduzione degli ordinari termini di scadenza degli accertamenti.

Naturalmente la procedura dovrà impemarsi su un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale adeguato alle dimensioni del gruppo, dunque agevolato per non vanificare l'adozione in relazione ai costi da sostenere.

La ratio è quella di favorire il dialogo e la collaborazione tra fisco e contribuenti, che pone al riparo lo Stato da perdite di gettito dovute a evasione/elusione/abusi.

## **G) Introduzione della facoltà dei pagamenti delle imposte in forma rateizzata**

Una delle semplificazioni auspiccate è quella di introdurre la facoltà dei pagamenti rateizzati nell'arco di 12 mesi per quanto concerne le imposte sui redditi. In linea di principio, infatti, tale forma di rateazione potrebbe avere effetti positivi in relazione anche al venir meno della necessità di procedere a successive sanatorie, anche per errore, derivanti dal fatto che, nei termini ordinari, non si è reso possibile effettuare i prescritti versamenti di imposta, oltre a consentire una migliore gestione e pianificazione della tesoreria.

Non va dimenticato, infatti, che ai fini IRPEF/IRES/IRAP il secondo acconto che va corrisposto nel mese di novembre in unica soluzione, può essere particolarmente gravoso per i contribuenti.

La delega dovrebbe dunque prevedere la facoltà per il contribuente di adottare una forma di rateazione fino a 12 mesi nel pagamento delle imposte. In sostanza, in sede di liquidazione annuale, il contribuente potrebbe

---

<sup>6</sup> Il "regime di adempimento collaborativo" è stato istituito con il decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, rubricato "Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente", in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23".



scegliere di pagare in un massimo di "12 rate mensili" gli importi a saldo dell'anno X e quanto dovuto per l'intero acconto del periodo d'imposta successivo (anno Y), al netto dei crediti da portare in compensazione, metodo che risulterebbe molto meno difficoltoso sotto il profilo finanziario agevolando l'adempimento. Ad esempio: supponendo un debito complessivo di € 120 (€ 60 per il saldo 2020 e € 60 di acconto su base storica), il contribuente potrebbe optare fino a un massimo di 12 rate e, dunque, versare € 10 mensili, fermo restando la maggiorazione d'interessi.

\* \*  
—

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

L'articolo 2 reca i principi e i criteri direttivi concernenti la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi.

Anzitutto viene prevista la progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello duale, con sottoposizione di alcuni redditi a imposizione proporzionale, mentre la restante parte verrebbe assoggettata a imposta progressiva.

In particolare, la disposizione in esame prevede l'applicazione di una aliquota proporzionale ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa individuali e di lavoro autonomo. Alle restanti tipologie di reddito, essenzialmente quelli derivanti dall'impiego del fattore lavoro e quelli da pensione, verrebbe invece applicata la tassazione progressiva (Irpef), la cui riforma dovrebbe prevedere una riduzione graduale delle aliquote medie effettive e delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive.

Si prevede infine il riordino delle deduzioni e delle detrazioni vigenti e l'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, per contenere l'elusione dell'imposta.

Il passaggio al sistema duale non è che la codificazione dell'evoluzione avvenuta negli ultimi decenni nel nostro Paese. Sicuramente è una metodologia di razionalizzazione e semplificazione dell'imposizione e riscossione del tributo IRPEF, ma occorre anche considerare le possibili distorsioni che questo potrebbe provocare in ragione della diversa incidenza di prelievo tra tassazione proporzionale e progressiva. Vero che il prelievo proporzionale comporta l'applicazione di un'imposta sostitutiva che non consente di usufruire di deduzioni, detrazioni e crediti d'imposta, ma se l'aliquota si ponesse su un livello pari o di poco superiore alla prima aliquota marginale IRPEF, potrebbero comunque verificarsi alterazioni sul piano dell'equità sostanziale.

Sotto quest'ultimo profilo, pur tenendo conto dei delicati aspetti sull'impiego del capitale nel settore finanziario, assicurare un'aliquota unica del 26% dovrebbe contenere le potenziali disparità.

Si manifesta, comunque, necessario che il disegno di legge contenga una precisa indicazione sul criterio per la determinazione dell'aliquota di tassazione<sup>7</sup>.

Non appare poi chiara la separazione ai fini fiscali tra la quota di reddito riconducibile all'impiego di capitale e quella relativa al lavoro per gli imprenditori e i lavoratori autonomi non soggetti a Ires. La delega dovrebbe infatti prevedere le modalità attraverso cui ottenere questa separazione. In realtà forse sarebbe molto più opportuno che la delega risolvesse il regime opzionale dell'imposta sul reddito delle imprese<sup>8</sup> (da estendere anche al reddito di lavoro autonomo), la c.d. IRI introdotta dalla legge di bilancio 2017 ma mai entrata in vigore e, poco opportunamente, abrogata dalla legge di bilancio 2019. In definitiva l'obiettivo<sup>9</sup> dell'IRI era duplice:

- incentivare la patrimonializzazione attraverso il reinvestimento degli utili all'interno delle piccole e medie imprese, al fine di agevolare la crescita e lo sviluppo delle attività produttive;
- introdurre una uniformità di trattamento con le società di capitali, rendendo più neutrale il sistema tributario rispetto alla forma giuridica (principio enunciato anche nel testo del disegno di legge delega).

Altra tematica che la delega deve affrontare con decisione è la creazione di un'unica categoria di redditi finanziari unificando il criterio di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria. Emerge con evidenza la necessità di razionalizzare il sistema attraverso un'unica categoria onnicomprensiva di redditi di natura finanziaria che includa le fattispecie attualmente distinte tra i redditi di capitale e i redditi diversi.

---

<sup>7</sup> Va, comunque, tenuto conto che occorre salvaguardare una più mitigata tassazione sul risparmio previdenziale, quindi, il mantenimento di un regime fiscale differenziato di favore in ragione delle finalità primarie che lo stesso persegue rispetto al risparmio finanziario, da estendere ai redditi derivanti dagli investimenti detenuti nei piani di risparmio a lungo termine. Sotto questo profilo potrebbero convivere due distinte imposte sostitutive, di cui una agevolata, ma in un contesto di determinazione dell'imponibile omogeneo.

<sup>8</sup> La disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) era stata introdotta dalla legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 1063 della legge n. 2015 del 27 dicembre 2017 – legge di bilancio 2018). Il regime, opzionale, trovava applicazione per le imprese individuali e società di persone. L'applicazione dell'Iri comportava una tassazione proporzionale con aliquota al 24% (pari a quella IRES) con la possibilità di dedurre dal reddito d'impresa le somme prelevate a carico degli utili o delle riserve di utili dall'imprenditore o dai soci. Tali somme prelevate venivano poi tassate secondo le ordinarie regole Irpef (quindi ad aliquota progressiva) nella dichiarazione personale dei redditi dell'imprenditore e dei soci.

<sup>9</sup> La reintroduzione dell'IRI potrebbe consentire l'abolizione dei regimi forfettari, ad aliquota proporzionale, attualmente applicabili ai redditi di impresa e lavoro autonomo con ricavi e compensi inferiori alla soglia di 65 mila euro annui, al fine di rendere più equo il sistema impositivo.

L'attuale distinzione dei redditi di natura finanziaria nelle suddette categorie con criteri differenziati di determinazione della base imponibile, provoca complessità normative, alti costi di compliance e disorientamento sia degli operatori sia dei contribuenti<sup>10</sup>.

Per cui la delega dovrebbe contemplare la revisione della disciplina dei redditi di capitale e dei redditi diversi mediante la creazione di una unica categoria di redditi di natura finanziaria e previsione di criteri di tassazione omogenei basati sul principio di cassa (con definitivo superamento delle forme di tassazione per maturazione ancora presenti) e di compensazione, cioè di consentire la deduzione di redditi di natura finanziaria "negativi".

Per cui la delega dovrebbe contemplare la revisione della disciplina dei redditi di capitale e dei redditi diversi mediante la creazione di una unica categoria di redditi di natura finanziaria e previsione di criteri di tassazione omogenei basati sul principio di cassa (con definitivo superamento delle forme di tassazione per maturazione ancora presenti) e di compensazione, cioè di consentire la deduzione di redditi di natura finanziaria "negativi".

L'attuale distinzione dei redditi di natura finanziaria nelle suddette categorie con criteri differenziati di determinazione della base imponibile, risulta, infatti, priva di sostanziali motivazioni economiche legate alla diversa natura o funzione dei redditi.

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

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

È evidente, già dall'esperienza della riforma del 1997, che la tassazione dei redditi finanziari per maturazione, sebbene abbia l'indubbio vantaggio di allineare il momento della tassazione in tutti i regimi e rendere neutrale la variabile fiscale rispetto alle scelte di investimento, dall'altro presenta degli aspetti negativi non facilmente

---

<sup>10</sup> Per i redditi finanziari occorre infatti ripensare anche alla distinzione tra i redditi di capitale e i redditi diversi di natura finanziaria: nonostante si tratti di redditi da investimento del capitale sostanzialmente equivalenti, infatti, gli uni sono tassati senza riconoscimento dei costi, mentre per gli altri assumono rilevanza anche le minusvalenze. Sarebbe opportuno unificare questi regimi, consentendo l'utilizzo in compensazione delle perdite "da realizzo" anche sui redditi di capitale, per evitare che questo gap determini ingiustificate penalizzazioni o, al contrario, comportamenti elusivi.

superabili (provvista, complicazioni per gli intermediari, tassazione di incrementi di valore poi vanificati, accumulo crediti virtuali). Inoltre, la presenza di altre forme di prelievo sulle rendite finanziarie (come l'imposta di bollo e l'IVAFE) renderebbe troppo gravosa una tassazione per maturazione.

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

Compatibilmente con le scelte di riordino della disciplina dei redditi di natura finanziaria e, al di là di quella che sarà la scelta ai fini della determinazione della base imponibile, si ritiene opportuno il mantenimento di un sistema che preveda l'intervento di intermediari nell'assolvimento dell'onere impositivo, che sia in linea con le procedure attualmente vigenti. Infatti, in un'ottica di unificazione delle categorie reddituali e di piena compensabilità dei proventi positivi con le perdite è importante che gli intermediari possano continuare a svolgere un ruolo centrale nella riscossione delle imposte, in quanto ne garantiscono la corretta applicazione sia in termini di obblighi sostanziali (applicazione di ritenute) che di obblighi formali (comunicazioni verso l'Amministrazione finanziaria).

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

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

Infine, in merito alle c.d. tax expenditures, l'argomento merita attenta riflessione. Il punto è la concentrazione della scelta (politica) su quelle spese che hanno alto valore sociale, quali quelle relativi alla famiglia, alla sanità, previdenziale, ai portatori di handicap, abitativo e scolastico. Sotto quest'ultimo profilo la delega appare generica, per cui sarebbe importante un'indicazione più puntuale nella definizione dei contenuti.

Il tema non è sicuramente quello di negare la detrazione all'aumentare del reddito, perché chi oggi dichiara di più, già paga di più, quanto quello di razionalizzare deduzioni e detrazioni spettanti.

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

L'articolo 3 si occupa della riforma dell'imposizione sul reddito d'impresa, secondo i principi e criteri direttivi della coerenza con il sistema di imposizione personale, della tendenziale neutralità rispetto alle forme dell'attività imprenditoriale della semplificazione e razionalizzazione dell'imposta dal punto di vista amministrativo, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali.

È innanzitutto da accogliere con favore un regime di determinazione del reddito quanto più vicino al risultato di bilancio e, dunque applicando un principio di "derivazione rafforzata piena"<sup>11</sup>, considerato che oggi le imprese adottano principi contabili – nazionali e internazionali – molto più evoluti di un tempo.

Intervenire sull'aliquota riducendola, ma allo stesso tempo introducendo disposizioni tese ad allargare la base imponibile, non ha alcun effetto a favore delle imprese: la pressione fiscale rimane invariata. In sostanza, non è riducendo l'aliquota che si abbassano le imposte, ma bensì agendo sulla base imponibile riconoscendo ai fini fiscali le poste così come contabilizzate in ossequio ai principi civilistici e contabili.

Molto utile potrebbe rivelarsi la proposta di Direttiva comunitaria relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (25.10.2016 – COM (2016) 685 final), dalla quale prendere spunto poiché, benché recentemente ritirata dalla Commissione Europea, prevedeva disposizioni che semplificano il calcolo della base imponibile, soprattutto per quanto concerne i limiti alla deduzione delle spese, circoscritte in poche voci, e che contemplava: *i*) una (sapiente) super-deduzione per i costi di R&S, *ii*) un abbattimento della base imponibile attraverso un meccanismo simile all'ACE<sup>12</sup>; *iii*) un limite particolarmente congruo per la deduzione degli interessi passivi, *iv*) il riporto all'indietro delle perdite fiscali (c.d. "carry back").

In termini generali, quindi, è importante tendere verso una base imponibile unica e uniforme, applicabile anche da imprenditori individuali e società di persone<sup>13-14</sup>, allo stesso tempo assicurando:

- coerenza ed omogeneità del complessivo sistema di tassazione del reddito d'impresa con il sistema

<sup>11</sup> L'attuale principio di "derivazione rafforzata" di cui all'art. 83 del TUIR, obbliga comunque i contribuenti alla gravosa tenuta di un "doppio binario", permanendo infatti ancora dei disallineamenti tra quanto contabilizzato e quanto riconosciuto ai fini fiscali.

<sup>12</sup> Un ACE (aiuto alla crescita economica) da pensare di maggiore appeal, cioè, ad esempio, con un rendimento nozionale particolarmente premiante sugli utili accantonati, ma senza una disposizione di recapture per semplificare il sistema.

<sup>13</sup> Rinvio alle considerazioni già esposte sul recupero dell'IRI al paragrafo precedente.

<sup>14</sup> Come esposto in precedenza, le stesse regole potrebbero essere applicate alle società tra professionisti, consentendo la tassazione con il regime di cassa.

- di imposizione personale sui redditi di tipo duale previsto all'articolo 2 del disegno della legge delega;
- la 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, indicata dall'articolo 3 in commento.

Al fine di rendere più attrattivo e concorrenziale il nostro Paese agli investitori esteri, nonché per sostenere lo sviluppo delle nostre imprese, anche sotto il profilo occupazionale, sarebbe infine auspicabile che la delega declinasse un progressivo passaggio all'imposizione sul **reddito distribuito** piuttosto che sul reddito prodotto.

Per esigenze di bilancio, dato che allo stato non è possibile ipotizzare un'integrale detassazione del reddito prodotto, si potrebbe però prevedere un prelievo in due distinte fasi. Ad esempio, assumendo invariata l'attuale aliquota IRES del 24% sul reddito prodotto:

- a) il 12% da versare secondo l'attuale regime, cioè in sede di dichiarazione annuale;
- b) il rimanente 12% **solo** all'atto della distribuzione dei dividendi.

Sostanzialmente, una quota del reddito prodotto per la parte dell'utile non distribuito andrebbe a formare una riserva in "sospensione d'imposta", tassata in capo alla società al momento della distribuzione<sup>15</sup>.

In alternativa, potrebbe essere interessante l'introduzione di un sistema con tre scaglioni progressivi dell'IRES, di cui il primo ad aliquota "zero", per poi passare a una aliquota intermedia (es. 12%) e una massima (es. l'attuale 24%). Si tratta di stabilire gli scaglioni di reddito, ma questa impostazione potrebbe risultare incentivante per le piccole imprese, l'imprenditoria giovanile/femminile e per le società in fase di start-up.

Il mancato gettito nell'immediato, non è detto che non possa essere riassorbito da una maggior emersione di base imponibile nel medio periodo. Il "differimento" del prelievo ha il vantaggio di consentire alle imprese di destinare il flusso di cassa agli investimenti produttivi, alla ricerca, nonché all'incremento o alla stabilizzazione dei livelli occupazionali<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ai fini antielusione, per evitare salti d'imposta, si tratterebbe di "rafforzare" la disposizione del vigente art. 47 comma 1 del TUIR (D.p.r. 917/1986), che indipendentemente dal contenuto della delibera assembleare, presume prioritariamente distribuito ai soci l'utile di esercizio e le riserve di utili. La finalità della disposizione è quella di evitare che, attraverso la distribuzione delle riserve di capitale, il socio possa differire – anche indefinitamente – la tassazione personale dei dividendi. Conseguentemente, anche se nel patrimonio sono presenti riserve di capitale, delle quali la delibera prevede l'attribuzione ai soci, la presenza di riserve di utili disponibili comporta automaticamente la riqualficazione in utili della distribuzione ai soci con l'applicazione del regime fiscale dei dividendi proprio del soggetto percipiente.

<sup>16</sup> Da altro lato, lo Stato potrebbe concentrare gli interventi agevolativi, sotto forma di crediti d'imposta, a determinati e specifici casi e, dunque, la destinazione, ad esempio, a progetti di ricerca e sviluppo, innovazione, investimenti strutturali, ed efficienza ambientale.

In ultimo, appare opportuno suggerire una rivisitazione delle disposizioni sulle **c.d. società non operative**<sup>17</sup> e abrogare quelle sulle **società in perdita sistemica**<sup>18</sup>.

Quanto alle **società di comodo**, è opportuno osservare che questa norma venne introdotta nel 1994 con il chiaro intento di arginare l'allora diffuso ricorso allo strumento societario al solo fine di aggirare non solo la maggiore imposizione diretta sui patrimoni personali, ma anche quella indiretta quale, non per ultima, l'imposta di successione e donazione (a quei tempi particolarmente gravosa). In sostanza, il Legislatore si preoccupò di circoscrivere e colpire il fenomeno attraverso l'autodenuncia nella dichiarazione dei redditi e la contestuale autoliquidazione delle correlate conseguenze impositive.

Tuttavia, non solo il mutato quadro della disciplina fiscale sui patrimoni personali ha oggi ridotto la diffusione a tali pratiche, ma anche l'attuale contesto economico, ha reso anacronistiche sia le variabili su cui si basa il test di "operatività"<sup>19</sup> sia le cause di esclusione. L'impianto normativo appare pertanto datato e pur avendo subito recentemente interventi sottesi ad alleggerirne la portata applicativa, la sua concreta disapplicazione rimane sempre un'incognita per i contribuenti.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene necessaria una sistematica revisione, finalizzata a convertire questo istituto in uno strumento atto a formare liste di selezione per verifiche mirate, al pari di quanto è avvenuto nella transizione dagli studi di settore agli ISA, con i quali potrebbe essere coordinato per garantire una maggior efficacia d'indagine (entrambi, infatti, si basano sull'analisi dei ricavi) soprattutto se correttamente abbinato ai *cluster* per settore di attività.

In questa ottica, rimarrebbe comunque valido il meccanismo del test di "operatività" basato sul confronto delle *performances* di alcuni *assets* societari (immobili, beni mobili registrati e attività finanziarie) con *benchmark* di mercato, ma con il supporto della maggiore precisione ed attendibilità dato dal patrimonio informativo che oggi (rispetto al 1994) l'amministrazione finanziaria ha a disposizione grazie alle sue banche dati. A corollario di questo auspicato *restyling* sarebbe opportuno che i predetti coefficienti siano aggiornati periodicamente per tener conto dell'andamento della situazione generale, mediante apposito decreto del MEF (da emanarsi

---

<sup>17</sup> Tale disciplina è stata introdotta originariamente nel 1994 dalla Legge n.724, ed è a tutt'oggi presente nel nostro ordinamento, dopo molteplici modifiche e revisioni che ne hanno anche ampliato l'ambito di applicazione.

<sup>18</sup> Le disposizioni sono state introdotte dall'articolo 2, comma 36-decies, D.L. 138/2011, modificato dall'articolo 18 D.Lgs. 175/2014,

<sup>19</sup> È facilmente osservabile come i tassi d'interesse siano rimasti per quasi una decade ormai ai minimi storici, gli indici rappresentativi delle *performances* dei mercati finanziari abbiano avuto dal 2000 un andamento estremamente erratico e, non ultimo, il mercato immobiliare con sensibili contrazioni sia del valore dei beni immobili sia dei canoni locativi

periodicamente, al fine di tener conto del quadro macroeconomico).

Peraltro, la rivisitazione appare necessaria anche alla luce della recente Proposta di Direttiva comunitaria sulle *shell entities*<sup>20</sup>, per armonizzarne la disciplina in modo da non correre il rischio di avere due definizioni di società non operative configgenti tra loro.

A latere della disciplina delle "società non operative", nel corso del 2011 è stata introdotta una disposizione in virtù della quale le società commerciali che dichiarano nell'arco di cinque periodi di imposta:

- perdite fiscali, ovvero
- perdite fiscali per quattro periodi di imposta e per l'altro periodo di imposta un reddito inferiore a quello minimo determinato con i criteri delle "società non operative",

sono considerate presuntivamente in una situazione di c.d. "**perdita sistemica**" ed obbligate a dichiarare il reddito minimo determinato secondo le regole per le c.d. "società non operative", venendo anch'esse di fatto considerate ai fini fiscali "società di comodo".

Anche per le "società in perdita sistemica" operano le medesime conseguenze previste per le "società non operative", quali la maggiorazione dell'imposizione diretta IRES e le limitazioni nell'utilizzo ovvero la perdita del credito IVA legittimamente spettante. Al pari delle disposizioni in materia di "società non operative", la disciplina delle "società in perdita sistemica" prevede ipotesi di esclusioni e disapplicazioni analoghe, ma rimane anch'essa fondata sul meccanismo dell'inversione dell'onere della prova in capo al contribuente.

La norma in questione, sin dalla sua entrata in vigore, è stata in dottrina fortemente criticata perché priva di qualsiasi presupposto (anche costituzionale) per l'assoggettamento ad imposizione di un reddito solo presunto. Anche il principio di fondo che sorregge la disposizione e precisamente l'antieconomicità dell'impresa in perdita sistemica quale presunzione di evasione, è stato recentemente oggetto di maggiore analisi giurisprudenziale, con esiti non sempre favorevoli all'Amministrazione Finanziaria.

A prescindere dal discutibile potere di sindacato nelle scelte imprenditoriali assegnato con questa norma all'amministrazione finanziaria, la conseguenza diretta della disciplina delle "società in perdita sistemica" è l'assunzione a presupposto di tassazione anche delle perdite conseguenti un andamento congiunturale, di settore o di mercato, negativo o piani aziendali rivelatesi sbagliati, arrivando infine al caso, paradossale, di tassare in maniera "punitiva" (poiché presunto evasore) l'imprenditore non capace o sfortunato.

---

<sup>20</sup> Proposta del Consiglio COM (2021) 565 final del 22/11/2021, con entrata in vigore dal 1° gennaio 2024.



Occorre, dunque, prevedere la completa abrogazione della norma, anche in considerazione della concorrenza con altre due disposizioni di legge che, in linea di principio, sono finalizzate a colpire il fenomeno delle società con condotte antieconomiche:

- la norma che disciplina la tassazione quale reddito diverso delle utilità (anche in natura) che il socio riceve dalla società della cui compagine sociale fa parte<sup>21</sup>;
- la disposizione contenuta nell'articolo 24 del decreto legge n. 78 del 2010 che prevede come la programmazione dei controlli fiscali dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza debba assicurare una vigilanza sistematica, basata su specifiche analisi di rischio, relativamente ad imprese che presentano dichiarazioni in perdita fiscale, non determinata da compensi erogati ad amministratori e soci, per più di un periodo d'imposta e non abbiano deliberato e interamente liberato nello stesso periodo uno o più aumenti di capitale a titolo oneroso di importo almeno pari alle perdite fiscali stesse.

\*\_\*

#### **Articolo 5 (Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'IRAP).**

È da accogliere con favore la soppressione, sia pur graduale, dell'IRAP nel contesto di una rivisitazione del nostro ordinamento tributario.

L'IRAP, introdotta nel 1998 in sostituzione di altre imposte e contributi, era uno dei tasselli dell'attuazione del federalismo fiscale, riforma che, diversamente dalle intenzioni, nel concreto ha aumentato il prelievo tributario a carico dei contribuenti.

Il tributo non è mai stato di semplice applicazione in quanto è sempre necessario calcolare una base imponibile con regole diverse da quelle dell'IRPEF o dell'IRES, e le modifiche che sono intervenute negli anni hanno concorso a congestionare la *tax compliance*.

Il superamento dell'IRAP avrebbe quindi effetti positivi in termini di semplificazione del sistema.

Il disegno di legge delega però non individua esplicitamente le modalità con cui superare l'IRAP, né le fonti alternative di entrata per le Regioni, limitandosi a richiamare la necessità di preservare il finanziamento della sanità. Sarebbe pertanto auspicabile che fossero indicati nella legge delega i criteri da seguire per soddisfare tale

---

<sup>21</sup> Art. 67 1° comma hter) che assoggetta ad imposizione "la differenza tra il valore di mercato e il corrispettivo annuo per la concessione in godimento di beni dell'impresa a soci o familiari dell'imprenditore".

necessità, qualora la copertura dovesse essere assicurata attraverso l'introduzione di nuove forme di imposizione.

In ogni caso, qualunque fosse la forma di imposizione alternativa, ad esempio tramite una "addizionale" o una "sovraimposta", è importante assicurare la detraibilità dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo.

\*\*\*\*\*

Nel concludere vorrei ringraziare i colleghi Dott Franco Broccardi, Dott.ssa Patrizia Paleologo Oriundi e Dott. Marco Piazza che hanno cortesemente collaborato alla revisione del testo.

Rispettosi saluti.

Dott. Alessandro Savorana