



Camera dei Deputati

XIX Legislatura

VI Commissione (Finanze)

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dei progetti di legge
recanti "Delega al Governo per la riforma fiscale"**

(A.C. 1038 e A.C. 75)

4 maggio 2023

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 i disegni di legge delega di riforma del sistema fiscale e, più in generale, per rendere il nostro sistema tributario più equo e orientato alla crescita.

Il presente documento è suddiviso in **due parti**:

- la **prima** a commento del **disegno di legge governativo A.C. 1038**;
- la **seconda** con una sintetica valutazione dei contenuti della **proposta di legge A.C. 75**.

PARTE PRIMA

A.C. 1038

“Delega al Governo per la riforma fiscale”

1. PREMESSA

Il disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale, a parere di Confartigianato, tratteggia un **percorso in grado di portare a un sistema fiscale più semplice e orientato alla crescita**.

È necessario procedere speditamente con la riforma perseguendo due obiettivi strategici:

- la **riduzione in maniera generalizzata del prelievo che grava su imprese e famiglie**;
- il raggiungimento di una **reale semplificazione del sistema di tassazione personale**, al fine di rendere più trasparente e immediatamente riconoscibile il carico tributario che grava sui contribuenti.

Confartigianato evidenzia che **numerose richieste, da anni avanzate dalla Confederazione, hanno trovato spazio fra i principi di delega**.

Nel suo impianto generale il disegno di legge delega sembra prendere atto che il sistema, da tempo, si è allontanato dal modello della *Comprehensive Income Taxation* che prevede l'inclusione di tutti i redditi nella base imponibile sottoposta a tassazione progressiva, senza, però, approdare alla *Dual Income Taxation*, che, teoricamente, applica sui redditi di capitale un'aliquota proporzionale, di solito coincidente con la prima aliquota progressiva applicata sui redditi da lavoro.

La delega non sembra perseguire uno specifico modello, prende atto dell'attuale sistema di tassazione molto frammentato, individuando, al contempo, **soluzioni finalizzate a:**

- **migliorare l'efficienza dei tributi** dando soluzioni a problemi da tempo irrisolti,
- **riequilibrare il rapporto fra contribuenti e Amministrazione finanziaria,**
- **introdurre elementi di maggior equità orizzontale.**

Il DDL ha il pregio di **non intervenire unicamente sulla disciplina dei singoli tributi** ma anche di **individuare principi di delega sui diversi procedimenti concernenti la patologia del rapporto tributario** (gestione dell'accertamento, del contenzioso e della riscossione coattiva, sanzioni applicabili). Principi di delega sono previsti anche in merito alla relazione con l'Amministrazione finanziaria tesi a **riequilibrare il rapporto con i contribuenti** che deve essere **improntato alla buona fede e alla "sostanzialità" e non a meri formalismi.**

Quindi, senza cercare di ricondurre il sistema fiscale a un modello specifico di tassazione, la delega appare orientata:

1. **alla crescita**, attraverso interventi sul versante:
 - **delle imprese**, tesi a favorire gli investimenti e l'occupazione (Ires a due aliquote e tassazione proporzionale del reddito d'impresa dei soggetti IRPEF);
 - **del lavoro dipendente**, per ridurre la tassazione, introducendo elementi di equità orizzontale mediante la possibilità di dedurre dal reddito specifici costi di produzione del medesimo, come pure una maggior attenzione alla detassazione dei *fringe benefit*;
2. al **miglioramento del rapporto fisco/contribuente** mediante:
 - il **rafforzamento dell'obbligo di motivazione degli atti impositivi**;
 - la **valorizzazione del principio del legittimo affidamento del contribuente**;
 - la **riduzione del ricorso agli interpelli implementando, però, l'emanazione di circolari**;
 - la previsione della **generale applicazione del contraddittorio** a pena di nullità degli atti;
 - il **potenziamento dell'esercizio dell'istituto dell'autotutela**;
3. alla **semplificazione degli adempimenti**, attraverso misure che devono:
 - **escludere dalla decadenza da benefici fiscali in caso di inadempimenti formali** o di minore gravità;
 - razionalizzare gli **obblighi dichiarativi** riducendo i relativi adempimenti;
 - **armonizzare i termini degli adempimenti tributari, dichiarativi e di versamento** con particolare attenzione per quelli in scadenza nel mese di agosto;
 - **semplificare la modulistica**;
 - prevedere la sospensione, nei mesi di agosto e dicembre di ciascun anno dell'invio, da parte dell'Amministrazione finanziaria, delle comunicazioni e degli inviti, delle richieste di atti, documenti, registri, dati e notizie;
 - implementare i servizi digitali a disposizione dei cittadini;

4. all'introduzione di **misure di contrasto all'evasione** al fine di:
- **concentrare l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale** individuati rendendo interoperabili le diverse banche dati;
 - perseguire la **riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale massimizzando i livelli di adempimento spontaneo**, anche con un maggior coinvolgimento degli intermediari, e l'implementazione delle seguenti misure:
 - istituzione del **concordato preventivo biennale** per imprese e professionisti di minori dimensioni;
 - rafforzamento della **cooperative compliance** per le imprese di grandi dimensioni.

Confartigianato auspica un'approvazione rapida della delega affinché, altrettanto celermente, si possa giungere all'attuazione di misure che migliorerebbero il rapporto contribuenti-fisco incrementando il livello di *compliance*.

In maniera particolare, si **apprezzano i seguenti principi, che saranno ripresi e approfonditi nell'analisi dell'articolato**:

1. la **previsione che la prevenzione e la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale** può avvenire mediante la **piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale**, il pieno utilizzo dei dati provenienti dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, **l'interoperabilità delle banche dati**. Confartigianato è convinta che attraverso quest'ultima misura si possa giungere a una reale semplificazione del sistema tributario eliminando una serie di obblighi introdotti per reprimere le frodi (si vede *infra* § 2.1);
2. la possibilità di equiparare la **no tax area indipendentemente dalla tipologia di reddito** seppur agendo, in via prioritaria, nell'uniformare l'area di esenzione per lavoratori dipendenti e pensionati. Confartigianato, infatti, ritiene indispensabile che venga assicurato pari trattamento (equità orizzontale) a tutti i redditi da lavoro indipendentemente dalla loro categoria reddituale (lavoro dipendente, d'impresa minore o di lavoro autonomo). In sede di riforma occorrerà, pertanto, prevedere che le detrazioni accordate ai redditi da lavoro siano di pari ammontare evitando ingiustificate e inique differenziazioni;
3. per i soggetti in contabilità ordinaria la possibilità di introdurre un **regime opzionale di tassazione ad aliquota proporzionale allineata a quella dell'IRES** prevedendo, al momento del prelievo dell'utile, l'assoggettamento a IRPEF al netto della tassazione già operata. Scopo principale della disposizione è quello di allineare la tassazione delle imprese individuali e delle società di persone a quella prevista per le società di capitali superando la trasparenza di imputazione del reddito d'impresa maturato dai soggetti IRPEF che comporta, in ogni caso, la tassazione progressiva anche per la quota di risultato economico che rimane all'interno dell'impresa in quanto non prelevato dal titolare e dai soci. In tal modo si favorirebbe il

reinvestimento del reddito dando un importante impulso alla capitalizzazione delle imprese a base familiare;

4. la previsione del **graduale superamento dell'IRAP**, con priorità per le società di persone, gli studi associati e le società tra professionisti attraverso l'introduzione di una sovraimposta con base imponibile corrispondente a quella IRES per garantire i livelli di finanziamento della spesa sanitaria;
5. la possibilità di introdurre, per i soggetti di minore dimensione titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo, il **concordato preventivo biennale** che comporta l'impegno del contribuente, previo contraddittorio con modalità semplificate, ad accettare e a rispettare la proposta per la definizione biennale della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP formulata dall'Agenzia delle entrate, anche utilizzando le banche dati e le nuove tecnologie a sua disposizione. Nella formulazione della proposta dovrà tenersi conto anche dell'andamento dei diversi settori economici. **La disposizione ha la finalità di (i) favorire l'emersione di materia imponibile, (ii) offrire al contribuente l'opportunità di rendere certa la propria posizione tributaria, (iii) stabilizzare il gettito che affluisce alle casse dello Stato.** Conseguentemente, sono considerati irrilevanti, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP nonché dei contributi previdenziali obbligatori, eventuali maggiori o minori redditi imponibili rispetto a quelli oggetto del concordato, fermi restando gli obblighi contabili e dichiarativi. L'imposta sul valore aggiunto continua a essere applicata secondo le regole ordinarie, comprese quelle riguardanti la trasmissione telematica dei corrispettivi e la fatturazione elettronica. Infine, è prevista la decadenza dal concordato nel caso in cui, a seguito di accertamento, risulti che il contribuente non abbia correttamente documentato, negli anni oggetto del concordato stesso o in quelli precedenti, ricavi o compensi per un importo superiore a prestabilite soglie ritenute significative, ovvero abbia commesso altre violazioni fiscali di non lieve entità.

1.2 La questione delle risorse e dell'assenza di 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 al momento non sono individuate le necessarie dotazioni di risorse. Confartigianato auspica che la riforma non rappresenti solo una mera redistribuzione del carico ma determini, altresì, **una riduzione della pressione fiscale che continua a rimanere più elevata rispetto alla media europea.**

1.3 I principali interventi di riforma del sistema tributario che si sono susseguiti nel tempo

La riforma del sistema fiscale rappresenta un'esigenza quanto mai sentita sia dalle imprese sia dagli operatori che le assistono negli adempimenti. La riforma deve rappresentare un momento di importante riflessione finalizzato a rendere il nostro sistema tributario più equo e orientato alla crescita. Un sistema tributario che, nel suo impianto generale, è rimasto quello degli inizi degli anni '70.

Confartigianato auspica, pertanto, che la riforma rappresenti l'occasione per una profonda e strutturale rivisitazione del sistema fiscale che tenga conto, da un lato, dei radicali cambiamenti sociali ed economici intervenuti negli anni e, dall'altro, fermi la perversa spirale "elevata evasione - elevate aliquote nominali" che ha caratterizzato, anche in un passato recente, le scelte di politica fiscale.

Per creare sviluppo e crescita è indispensabile avviare un percorso di riduzione della pressione fiscale sul lavoro in ogni sua forma, sia esso subordinato sia indipendente.

Non va dimenticato che, successivamente all'entrata in vigore della riforma fiscale degli anni '70, si sono avvicendate una serie di corpose modifiche normative che tuttavia – in ragione di indirizzi non sempre omogenei di politica fiscale – hanno contribuito a creare, o comunque ad aumentare, le differenze anche profonde nell'imposizione effettiva delle diverse categorie di reddito da lavoro. Così come occorre ricordare il susseguirsi, in maniera a volte poco sistematica, di numerosi e rilevanti provvedimenti normativi nell'arco temporale che va dal 1998 al 2014.

Nel **1998** sono state emanate norme che hanno introdotto importanti novità nel sistema tributario sia in termini sostanziali sia procedurali relative:

- alla ricapitalizzazione delle aziende (DIT);
- alla semplificazione del sistema dei tributi (con l'introduzione dell'IRAP che ha preso il posto di precedenti imposte e contributi, quali l'Illor, i contributi sanitari, l'Iciap, ecc);
- all'introduzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF;
- alla compensazione tributaria;
- alla trasmissione telematica dei documenti fiscali.

La **riforma del 2003** (conseguente alla parziale attuazione della legge delega n. 80 del 2003) ha apportato – con riferimento alla tassazione delle imprese – da un lato, profonde modifiche al sistema vigente e, dall'altro, ha abrogato una serie di norme introdotte in precedenza:

- abolizione della DIT;
- introduzione dell'Ires per le società in sostituzione dell'Irpeg con riduzione dell'aliquota dal 34% al 33%;
- introduzione del consolidato fiscale;
- estensione alle società di capitali del regime della trasparenza fiscale per evitare la duplicazione della tassazione tra società di capitali residenti in Italia e soci, a determinate condizioni;
- introduzione della *thin capitalization*, per penalizzare le società eccessivamente indebitate (più di recente sostituita con un limite alla deducibilità degli interessi passivi);
- abolizione del meccanismo del credito d'imposta e introduzione della c.d. *participation exemption* (garantendo l'esenzione parziale delle plusvalenze realizzate mediante la cessione di partecipazioni societarie e la tassazione parziale dei dividendi).

In materia di Irpef, inoltre, la delega per la riforma fiscale del 2003 prevedeva una drastica semplificazione con il passaggio da cinque a due aliquote (23% sino a 100.000 euro di reddito e poi 33%, previsione non attuata) e un sistema di deduzioni decrescenti all'aumentare del reddito in modo lineare, sostitutive delle precedenti detrazioni d'imposta per lavoro e carichi familiari. Veniva introdotta, inoltre, la cosiddetta "no tax area".

Con la finanziaria per il 2007 si è assistito nuovamente, in senso opposto, a un cambiamento con la reintroduzione delle detrazioni d'imposta e la rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF. La "no tax area" è stata sostituita da detrazioni diversificate per tipologia di reddito che decrescono progressivamente in funzione del reddito stesso. È stata, infine, drasticamente ridotta l'aliquota IRES (dal 32% al 27,5%, ora al 24%) e l'aliquota IRAP ordinaria (dal 4,25% al 3,90%) e rimodulata la sua base imponibile.

Nel 2014 con la legge 11 marzo 2014, n. 23 venne conferita delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita a cui fecero seguito 11 decreti legislativi attuativi, in particolare:

- decreto legislativo n. 175 del 2014, relativo alle semplificazioni fiscali e alla dichiarazione dei redditi precompilata;
- decreto legislativo n. 188 del 2014, in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi;
- decreto legislativo n. 198 del 2014, riguardante la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle Commissioni censuarie;
- decreto legislativo n. 127 del 2015, in materia di fatturazione elettronica, trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici;
- decreto legislativo n. 128 del 2015, recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente;
- decreto legislativo n. 147 del 2015, recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese;
- decreto legislativo n. 156 del 2015, recante misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario;
- decreto legislativo n. 157 del 2015, recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali;
- decreto legislativo n. 158 del 2015, riguardante la revisione del sistema sanzionatorio;
- decreto legislativo n. 159 del 2015, recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione;
- decreto legislativo n. 160 del 2015, riguardante la stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale e il monitoraggio e il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale.

Successivamente solo “ritocchi”, senza alcun disegno organico. Insistendo molto, a partire dal 1998, **nella digitalizzazione del sistema fiscale con l’obiettivo dichiarato di ridurre gli adempimenti** che, però, sono **continuamente aumentati**.

Nuove comunicazioni e nuovi adempimenti sempre inseriti nella logica di contrastare l’evasione. Spesso a ogni nuovo adempimento informativo è stato collegato un “gettito” derivante dal contrasto all’evasione che il medesimo era in grado (quanto meno sulla carta) di garantire.

Unica certezza: aumento di costi per le imprese e ulteriori complicazioni per un sistema quasi al collasso.

Di seguito le valutazioni in merito alle singole norme contenute nel disegno di legge di maggior interesse per le piccole imprese rappresentate dalla Confederazione.

2. VALUTAZIONI SULLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI DI INTERESSE DELLE PICCOLE IMPRESE

2.1 I principi e i criteri direttivi della delega: crescita, semplificazione, progressività e lotta all’evasione ed elusione – Art. 2

All’**art. 2** vengono indicati i principi e i criteri direttivi generali che il Governo è chiamato a osservare nell’esercizio della delega.

In particolare, la delega persegue le finalità di:

- **stimolare la crescita economica**, attraverso una riduzione del carico fiscale;
- **razionalizzare e semplificare il sistema tributario** attraverso una riduzione degli adempimenti e **l’eliminazione di micro-tributi**;
- prevenire e **ridurre l’evasione e l’elusione fiscale**, mediante la **piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell’anagrafe tributaria**, il potenziamento dell’analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di **intelligenza artificiale**, il pieno utilizzo dei dati provenienti dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, la piena realizzazione dell’interoperabilità delle banche di dati. In merito all’utilizzo di soluzioni legate **all’intelligenza artificiale** si rappresenta la necessità che l’utilizzo di modalità di analisi del rischio fiscale basate sull’interoperabilità delle banche dati, compreso l’utilizzo dell’archivio dei rapporti finanziari e di tecniche di **learning machine** (intelligenza artificiale) deve avvenire, oltre che nel rispetto della *privacy*, garantendo:
 - prima dell’invio di ogni segnalazione, l’intervento e la verifica di funzionari, al fine di verifica e convalida della posizione, ciò per evitare che siano coinvolte posizioni di “finti positivi” che, oltre a influenzare negativamente la credibilità delle Istituzioni,

comporterebbe uno spreco di risorse sia lato Amministrazione finanziaria sia contribuente;

- la conoscibilità al contribuente degli elementi che hanno portato alla sua selezione anche in ragione del fatto che la stessa potrebbe essere inficiata da informazioni non corrette contenute nelle innumerevoli banche dati che saranno utilizzate;
 - in ogni caso, il diritto del contribuente a un reale contraddittorio alla base del quale deve esserci, prima di tutto, la conoscibilità delle informazioni che hanno innescato il controllo;
- **rivedere gli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti.** In tale ambito, Confartigianato ritiene necessario un intervento per permettere la **rateizzazione del versamento anche del secondo acconto di imposta** che rappresenterebbe un concreto aiuto per le imprese sul versante della liquidità consentendo loro una migliore pianificazione finanziaria.

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.

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 testi unici e di un Codice tributario

A tal riguardo l'**art. 19** della legge delega è dedicato a disciplinare i principi direttivi a cui dovrà attenersi il Governo in materia di testi unici e di codificazione.

Confartigianato concorda con la necessità di **riordinare le norme tributarie**, eliminando quelle superflue e sistematizzandole, prima **all'interno di singoli testi unici** e, successivamente, raccogliendo le stesse in **un Codice** che nella parte generale disciplinerà gli istituti comuni del sistema fiscale e in quella speciale la disciplina delle singole imposte.

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) “Costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente

Nella legge delega viene prevista **(art. 4) una revisione dello Statuto dei diritti del Contribuente quale legge generale tributaria**: Confartigianato ritiene che sarebbe opportuno avviare anche 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.

Nel concordare con i principi di delega espressi per la revisione dello Statuto, si evidenzia, tuttavia, che in sede di razionalizzazione dell’istituto dell’interpello, l’ammissibilità delle istanze subordinata al **versamento di un contributo** graduato in relazione alla tipologia del contribuente o al valore della questione **debba essere limitata ai soli interpelli probatori e sui nuovi investimenti** che, per la loro natura, possono rappresentare la richiesta all’Agenzia delle entrate di uno specifico servizio. Negli altri casi, l’interpello rappresenta una richiesta di chiarimenti per la corretta applicazione di disposizioni a carattere generale.

d) La semplificazione degli adempimenti

È necessario eliminare adempimenti/comunicazioni che nel corso degli anni sono stati introdotti per contrastare il fenomeno dell’evasione.

Ci si riferisce, in particolare, ai meccanismi introdotti per contrastare le frodi in ambito IVA e **oggi sostituibili**, nella loro finalità, attraverso un completo utilizzo dei dati 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 della 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, nella 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.

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**.

2.2 La revisione dell'IRPEF – Art. 5

Confartigianato **apprezza i principi direttivi** di riforma dell'IRPEF finalizzati a:

- **ridurre la pressione fiscale** nel rispetto del **principio della progressività**:
 - **rivedendo scaglioni, aliquote detrazioni e deduzioni**,
 - con l'**obiettivo di una aliquota unica**. Su tale aspetto, oltre a ricordare il vincolo di cui **all'art. 53 della nostra Carta costituzionale che impone che il sistema tributario sia "informato a criteri di progressività"**, Confartigianato ritiene che, in ogni caso, debba essere **salvaguardato e garantito il finanziamento dello Stato sociale** che rappresenta un presupposto fondamentale e indispensabile per il mantenimento **dell'integrazione e della coesione sociale**;
- **revisionare le tax expenditures**. Nell'affermare l'intenzione di procedere alla citata revisione viene prevista, in ogni caso, la salvaguardia delle spese fiscali relative **"alla tutela del bene costituito dalla casa"** e di quelle che perseguono gli **"obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio esistente"**. Confartigianato rappresenta la necessità che si giunga a un **rapido ridisegno delle detrazioni fiscali "ordinarie"** (in scadenza alla fine del 2024) dopo l'intervento degli ultimi mesi in materia di *Superbonus* e di blocco nella cedibilità dei crediti e nella possibilità di concedere lo sconto in fattura. Pertanto, anche alla luce degli obblighi comunitari che si profilano in materia di efficientamento energetico degli edifici, va aperta una **nuova stagione di incentivi alle famiglie** che preveda, inoltre, la **possibilità di cessione dei crediti/sconto in fattura in presenza di contribuenti che in assenza di tali istituti non potrebbero sostenere l'onere degli interventi** (soggetti incapienti o con redditi di esiguo ammontare);
- **equiparare la no tax area indipendentemente dalla tipologia di reddito** in via prioritaria uniformando la *tax area* per lavoratori dipendenti e pensionati. 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". Tale *no tax area* varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti: è pari a circa **8.174 euro per i lavoratori dipendenti** ⁽¹⁾, a circa **8.500 euro per i pensionati** e a **5.500 euro per imprenditori individuali, soci di società di persone e lavoratori autonomi**. Tale diversità (non motivata dalla forfetizzazione delle 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. 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**;

- introdurre una **flat tax incrementale** applicabile a tutte le tipologie, per i **lavoratori dipendenti con meccanismi peculiari**;
- permettere la **deducibilità, anche in maniera forfetizzata, dal reddito dipendente di alcune tipologie di costi di produzione** dello stesso. Tale aspetto, di importante rilevanza per un trattamento sostanzialmente uniforme delle diverse tipologie di reddito, dovrebbe essere alla base per l'equiparazione della *no tax area*;
- prevedere la possibilità per tutti i contribuenti di dedurre i contributi previdenziali obbligatori in sede di determinazione del reddito di categoria e, in caso di incapacienza, di dedurre l'eccedenza dal reddito complessivo.

Per quanto riguarda gli interventi sulle singole categorie reddituali, si evidenzia quanto segue in merito a ciascuna tipologia di reddito:

- **Redditi fondiari**. Il risparmio d'imposta in capo al proprietario a seguito della possibilità di **estendere il regime della cedolare secca alle locazioni ad uso diverso da quello abitativo** per rappresentare anche un **concreto aiuto agli imprenditori/affittuari** deve essere bilanciato con il riconoscimento di vantaggi a loro favore, ad esempio come avviene per i contratti di affitto di immobili residenziali a canone concordato per i quali non è possibile applicare la rivalutazione annuale ISTAT del canone;

¹ Va considerato anche il trattamento integrativo, non superiore a 1.200 euro, previsto dall'art. 1 del D.L. n. 3 del 2020.

- **Redditi d'impresa.** Confartigianato valuta positivamente la scelta del Governo di inserire nel disegno di legge delega il principio che nella tassazione del reddito d'impresa deve esservi **"tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione" delle imprese.** Ciò al fine di limitare le 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 il reddito (o parte dello stesso) 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 al suo eventuale prelievo. Per ovviare a tale distorsione, nell'ambito della riforma tracciata dalla legge delega, dovrebbe intervenire una 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 per la quota di utile non prelevata. In tal modo il reddito d'impresa troverebbe un'uniforme tassazione slegata dalla natura giuridica del soggetto che lo ritrae. Inoltre, si favorirebbe la patrimonializzazione delle piccole imprese. 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 proporzionale 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, su tali somme dovrebbe essere riconosciuto un credito d'imposta pari all'imposta proporzionale in precedenza assolta. Sempre in merito alla tassazione del reddito d'impresa dei soggetti IRPEF **va previsto**, fra i principi di delega, **la riduzione della tassazione in presenza di soggetti che effettuano investimenti qualificati o nuove assunzioni analogamente a quanto stabilito per i soggetti IRES** all'art. 6, comma 1, lett. a).

2.3 La revisione dell'imposta sulle società – Art. 6

Confartigianato condivide il principio di riforma della tassazione IRES che, una volta attuato, dovrebbe portare a:

- introdurre un'**aliquota ridotta IRES** nei casi in cui la società effettui **investimenti "qualificati"** o in **"nuova occupazione"** nei due anni successivi alla maturazione del reddito. In assenza di tali

investimenti e, in ogni caso, se l'utile è distribuito, interverrà una tassazione aggiuntiva per riportare la tassazione all'aliquota ordinaria del 24%;

- rivedere gli **incentivi fiscali riconosciuti ai soggetti IRES** affinché, in ogni caso, la tassazione non scenda sotto il limite del 15% secondo il principio di delega contenuto nell'**art. 9, comma 1, lett. d)**.

La revisione degli incentivi, con ogni probabilità, si rende necessaria per le imprese multinazionali in quanto dal 1° gennaio 2024 entrerà in vigore la *Global minimum tax* (Direttiva UE 2022/2523), ovvero l'imposta globale minima per le multinazionali (imprese con ricavi superiori a 750 milioni di euro) che prevede che se la tassazione nazionale, considerati anche gli incentivi riconosciuti alle società, è inferiore al 15%, si avrà una tassazione concorrente, sino a raggiungere la soglia del 15%, con imposte, però, che saranno dovute dalla casa-madre allorquando essa detiene partecipazioni in società controllate situate in giurisdizioni ove l'aliquota fiscale effettiva è inferiore al 15%.

2.4 La razionalizzazione dell'IVA – Art. 7

Il disegno 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. Confartigianato valuta in maniera positiva che fra i **principi di delega è previsto uno specifico intervento finalizzato a eliminare le disarmonie oggi presenti fra normativa interna e normativa comunitaria**.

2.5 Il superamento dell'IRAP – Art. 8

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 pari al reddito d'impresa o di lavoro autonomo a cui vanno aggiunti 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 13 miliardi di euro di gettito IRAP relativo all'anno d'imposta 2020, circa 10,5 miliardi sono dovuti dai soggetti IRES.

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

Considerato che dal periodo d'imposta 2022 l'IRAP non è più dovuta dalle persone fisiche, il minor gettito ascrivibile alle società di persone (circa 1,057 miliardi di euro, dato relativo al periodo d'imposta 2020) andrebbe posto a carico della fiscalità generale evitando la "frammentazione societaria" che, inevitabilmente, ne potrebbe discendere.

La soppressione dell'IRAP darebbe anche un **forte impulso alla semplificazione** eliminando l'obbligo di **presentazione della dichiarazione per le società di persone (oltre 650.000 contribuenti)**.

2.6 Altre disposizioni – art. 9

Confartigianato, in relazione all'articolo 9, valuta positivamente le misure finalizzate:

- alla revisione delle disposizioni fiscali applicabili alle imprese che accedono agli istituti disciplinati dal Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14. In particolare, al comma 1, lettera a), numero 3), viene concessa delega al Governo per:
 - prevedere l'irrelevanza delle sopravvenienze attive derivanti dalla riduzione dei debiti dell'impresa;
 - attribuire rilevanza e quindi deducibilità fiscale alle perdite su crediti vantati nei confronti di tali imprese;
- alla revisione della **disciplina delle società di comodo**, prevedendo criteri specifici, da aggiornarsi periodicamente, che consentano di individuare le società senza impresa, riconducendo così la normativa alla sua *ratio* originaria, quella di contrasto alle società che esercitano un'attività di mero godimento e non un'effettiva attività d'impresa. Al riguardo, la **Confederazione sollecita, però, il definitivo superamento della disciplina. In ogni caso, in sede di attuazione, fra le cause di esclusione andrebbe inserita** quella relativa alle **società che affittano l'unica azienda**. L'affitto d'azienda è una soluzione spesso utilizzata come soluzione transitoria e “di prova” prima di procedere a operazioni di riorganizzazione aziendale definitive (ad esempio, conferimento o cessione d'azienda) oppure nei passaggi generazionali delle piccole imprese i cui titolari anziani non sono più in grado di gestire la società pur non volendo privarsi della proprietà della stessa (cedendola agli eredi oppure donando agli stessi le quote sociali). La disciplina sulle società non operative prevede pesanti penalizzazioni per le società con ricavi effettivi inferiori a quelli che vengono calcolati presuntivamente applicando determinate percentuali ai valori dell'attivo patrimoniale. Tali ricavi presunti in caso di affitto di azienda costituiscono importi che sono difficilmente raggiungibili attraverso i canoni di mercato;
- **al ravvicinamento dei valori fiscali a quelli civilistici** (*i.e.*, ammortamenti, opere, forniture e servizi ultrannuali, crediti in valuta, interessi di mora, etc.) e alla revisione della **disciplina dei costi parzialmente deducibili**. 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 (art. 164 del TUIR) e rimossa quella concernente le spese di telefonia mobile (art. 102, comma 9, del TUIR).

Nell'ambito della riforma della tassazione del reddito d'impresa, Confartigianato auspica, inoltre, 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.

2.7 Procedimenti dell'Amministrazione finanziaria e adempimenti dei contribuenti – Art. 14

In merito ai principi di delega espressi nell'art. 14 del DDL, Confartigianato reputa positivi quelli che prevedono la riduzione degli adempimenti anche mediante nuove soluzioni tecnologiche come pure:

- l'esclusione della decadenza da benefici fiscali in caso di inadempimenti formali o di minore gravità;
- la razionalizzazione degli obblighi dichiarativi riducendo i relativi adempimenti;
- la maggiore armonizzazione dei termini degli adempimenti tributari, dichiarativi e di versamento con particolare attenzione per quelli in scadenza nel mese di agosto;
- la semplificazione della modulistica e incentivazione dell'utilizzo delle dichiarazioni precompilate ampliandone la platea;
- la previsione della sospensione, nei mesi di agosto e dicembre di ciascun anno dell'invio, da parte dell'Amministrazione finanziaria, delle comunicazioni e degli inviti, delle richieste di atti, documenti, registri, dati e notizie;
- l'implementazione dei servizi digitali a disposizione dei cittadini.

Perplessità e **contrarietà** desta l'intenzione di **superare gli indicatori sintetici di affidabilità (ISA)** in quanto gli stessi **hanno permesso di abbandonare l'accertamento basato sugli studi di settore** lasciando spazio a un nuovo strumento finalizzato, esclusivamente, **a incrementare il livello dell'adempimento spontaneo**, finalità quest'ultima più volte richiamata fra i principi di delega. Gli ISA permettono al singolo contribuente di conoscere il proprio posizionamento nei rapporti con il Fisco e, conseguentemente, far assumere comportamenti maggiormente virtuosi compresa la possibilità di indicare in dichiarazione maggiori ricavi/compensi al fine di migliorare il valore dell'indicatore sintetico e **raggiungere le forme di premialità previste al superamento di determinati valori dell'indicatore stesso**. Al riguardo si ricorda che le imprese che ottengono

determinati punteggi di affidabilità a seguito dell'applicazione degli ISA possono accedere al regime premiale previsto dall'articolo 9-bis, comma 11, del D.L. n. 50/2017.

La disposizione citata stabilisce che in relazione ai diversi livelli di affidabilità fiscale, fissati con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate ⁽²⁾, sono riconosciuti i seguenti **benefici**:

- a) **l'esonero dall'apposizione del visto di conformità** per la compensazione di crediti per un importo non superiore a 50.000 euro annui relativamente all'IVA e per un importo non superiore a 20.000 euro annui relativamente alle imposte dirette e all'IRAP;
- b) **l'esonero dall'apposizione del visto di conformità** ovvero dalla **prestazione della garanzia per i rimborsi dell'IVA** per un importo **non superiore a 50.000 euro annui**;
- c) **l'esclusione dell'applicazione della disciplina delle società non operative** (art. 30, L. n. 724/1994), anche ai fini di quanto previsto al secondo periodo del comma 36-*decies* dell'art. 2 D.L. n. 138/2011;
- d) **l'esclusione degli accertamenti «analitico-induttivo»** di cui all'art. 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del D.P.R. n. 600/1973, e all'art. 54, secondo comma, secondo periodo, del D.P.R. n. 633/972;
- e) **l'anticipazione di almeno un anno**, con graduazione in funzione del livello di affidabilità, **dei termini di decadenza** per l'attività di accertamento previsti dall'art. 43, comma 1, del D.P.R. n. 600/1973, con riferimento al reddito di impresa e di lavoro autonomo, e dall'art. 57, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972;
- f) **l'esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo** di cui all'articolo 38 del D.P.R. n. 600, a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi il reddito dichiarato.

Secondo indicazioni fornite dall'Agenzia delle entrate ⁽³⁾ la platea dei contribuenti che hanno applicato gli ISA per l'ultima annualità (2021) è pari **2.418.313** soggetti, dei quali il **45% ha raggiunto un punteggio pari o superiore a 8 conseguendo, quindi, le premialità previste.**

Distribuzione dei soggetti per classe di punteggio:

Punteggio ISA	2018	2019	2020	2021
punteggio ≥ 8	39%	38%	43%	45%
6 ≤ punteggio ≤ 8	34%	32%	28%	28%
punteggio ≤ 6	27%	30%	29%	27%

² Per accedere al regime premiale il punteggio deve essere uguale o superiore a 8.

³ Agenzia delle entrate, Effetti dell'applicazione degli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale (ISA) per il periodo d'imposta 2021, aprile 2023.

Distribuzione dei punteggi pari o superiori a 8:

Punteggio ISA	2018	2019	2020	2021
punteggio ≥ 9	27,70%	27,50%	33,82%	33,78%
$8,5 \leq$ punteggio ≤ 9	4,28%	3,80%	3,58%	3,85%
$8 \leq$ punteggio $\leq 8,5$	7,41%	7,00%	6,11%	6,96%

È del tutto evidente che il superamento degli ISA **determinerebbe una riduzione del livello di compliance e il venir meno delle premialità riconosciute**, per l'anno 2021, a **oltre 1 milione di piccole imprese e liberi professionisti**. Con ogni probabilità è possibile attuare una semplificazione nelle richieste di informazioni ai contribuenti necessarie per la compilazione dei modelli ISA senza, però, abbandonare un sistema che permette di indirizzare l'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria su soggetti con profilo di rischio più elevato.

2.8 Procedimenti dell'Amministrazione finanziaria e adempimenti dei contribuenti – Art. 15

Con l'articolo 15 il Governo detta principi per la revisione **dell'attività d'accertamento**. Gli interventi, finalizzati anche a un **riequilibrio del rapporto fisco-contribuente in una fase patologica del rapporto**, saranno volti a:

- introdurre in **via generalizzata il principio del contraddittorio**;
- prevedere che **l'ente impositore deve espressamente motivare le osservazioni formulate dal contribuente**;
- concentrare **l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale**;
- perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale massimizzando i livelli di adempimento spontaneo e l'implementazione delle seguenti misure:
 1. rafforzamento della **cooperative compliance, per le imprese di maggiori dimensioni**;
 2. introduzione del **concordato preventivo biennale, per le piccole imprese**.

Cooperative compliance

Il DDL delega prevede un **potenziamento dell'istituto dell'adempimento collaborativo** mediante una progressiva riduzione della soglia di accesso a tale istituto. Viene prevista la possibilità di riduzione delle sanzioni per coloro che hanno tenuto comportamenti particolarmente collaborativi e trasparenti e i cui documenti contabili sono certificati dai professionisti anche in ordine alla loro conformità ai principi contabili.

Concordato preventivo biennale

Confartigianato è favorevole, per i **soggetti di minore dimensione titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo**, all'introduzione del **concordato preventivo biennale** che comporta l'impegno del contribuente, previo contraddittorio con modalità semplificate, ad accettare e a rispettare la proposta per la definizione biennale della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP formulata dall'Agenzia delle entrate, anche utilizzando le banche dati e le nuove tecnologie a sua disposizione. Nella formulazione della proposta dovrà tenersi conto anche dell'andamento dei diversi settori economici. La disposizione ha la finalità di favorire l'emersione di materia imponibile e di offrire al contribuente l'opportunità di rendere certa la propria posizione tributaria. Conseguentemente, sono considerati irrilevanti, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP nonché dei contributi previdenziali obbligatori, eventuali maggiori o minori redditi imponibili rispetto a quelli oggetto del concordato, fermi restando gli obblighi contabili e dichiarativi. L'imposta sul valore aggiunto continua a essere applicata secondo le regole ordinarie, comprese quelle riguardanti la trasmissione telematica dei corrispettivi e la fatturazione elettronica. Infine, è prevista la decadenza dal concordato nel caso in cui, a seguito di accertamento, risulti che il contribuente non abbia correttamente documentato, negli anni oggetto del concordato stesso o in quelli precedenti, ricavi o compensi per un importo superiore a **prestabilite soglie ritenute significative**, ovvero abbia commesso altre violazioni fiscali di non lieve entità.

Confartigianato ritiene che:

- un **ruolo importante per la realizzazione dell'istituto del concordato preventivo biennale, nella fase di predisposizione della proposta da inviare ai contribuenti, debba essere svolto dagli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA)** che, già oggi, permettono di definire il livello di rischio fiscale del contribuente e la sua capacità di produrre reddito;
- debba essere previsto fra i principi di delega che **le sanzioni in materia di imposte dirette in caso di fuoriuscita dal regime per superamento del limite ritenuto significativo saranno applicate in maniera ridotta**.

Considerati gli istituti della *cooperative compliance* e del concordato preventivo biennale che rappresentano, entrambi, modalità operative tese a evitare l'insorgere di contenziosi in materia fiscale, l'articolo 15 dovrebbe essere correttamente rubricato come "Procedimenti accertativi, di adesione e *compliance*".

2.9 Procedimenti di riscossione e di rimborso – Art. 16

Nel DDL delega sono previsti una serie di interventi tesi a semplificare il procedimento della riscossione con particolare riguardo a:

- incrementare l'efficienza della **riscossione orientando l'attività verso obiettivi di risultato economico piuttosto che di esecuzione del processo**;

- progressivo superamento del ruolo. In tale ambito sembra profilarsi una maggior valenza esecutiva degli atti di accertamento. Considerato che un avviso di accertamento immediatamente esecutivo “taglia”, di fatto, la fase di iscrizione a ruolo che deve essere svolta dall'ufficio interessato nonché i tempi necessari per l'emissione e la notifica della cartella esattoriale a cura dell'agente della riscossione, **Confartigianato** ritiene che debba essere **sempre garantita ai contribuenti la possibilità di evitare esborsi**, bloccando sul nascere l'esecutività dell'atto qualora sussistano i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*;
- accesso **semplificato a forme di rateizzazione a 120 rate**;
- semplificare e velocizzare le **procedure di rimborso soprattutto al fine di permettere, specie in campo IVA, un rapido ritorno di liquidità per le imprese.**

2.10 Procedimenti del contenzioso e sanzioni – Artt. 17 e 18

Confartigianato valuta positivamente, in merito alla revisione del contenzioso tributario, la previsione di ulteriori meccanismi di deflazione del contenzioso nei vari gradi di giudizio come pure i principi di delega in relazione alla **revisione del processo telematico tributario.**

In tema di **sanzioni, valutazione positiva per quanto concerne:**

- **gli aspetti comuni delle sanzioni amministrative e penali:**
 - realizzazione di una maggiore integrazione tra le fattispecie sanzionatorie, amministrative e penali;
 - revisione dei rapporti tra processo penale e tributario;
 - riduzione delle sanzioni in presenza dell'adozione di un efficace sistema di controllo dei rischi fiscali;
- **le sanzioni penali:**
 - revisione dei profili sanzionatori per gli omessi versamenti non reiterati collegati alla sopravvenuta impossibilità di far fronte al pagamento dei tributi;
- **le sanzioni amministrative:**
 - maggiore proporzionalità delle sanzioni rispetto alle condotte contestate, attenuandone il carico e riconducendolo ai livelli esistenti in altri Stati europei;
 - revisione della disciplina della recidiva, dei cumuli e delle continuazioni.

PARTE SECONDA

A.C. 75

“Delega al Governo per la riforma fiscale”

Nelle pagine che seguono una sintetica valutazione dei contenuti della proposta di legge n. 75 d’iniziativa degli On.li Marattin e Enrico Costa, evidenziando che:

- molte delle questioni rappresentate nel nostro Documento di commento al DDL A.C. 1038 mantengono, anche in questa sede, validità;
- i contenuti del presente documento riprendono nostre osservazioni rappresentate, nel novembre del 2021, al Parlamento in relazione al disegno di legge presentato dal Governo il 29 ottobre 2021 - A.C. 3343 “Delega al Governo per la riforma fiscale”.

1. BREVI VALUTAZIONI SULL’ARTICOLATO NORMATIVO

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

All’**art. 1** la proposta 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 proposta di legge 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.

1.2 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.

La proposta di legge delega avvicinerebbe il nostro sistema tributario a un modello duale, con previsione di un'aliquota proporzionale alla tassazione dei redditi da capitale, compresi quelli del mercato immobiliare.

La proposta 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, nella proposta di legge **viene 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 precipua 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 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.

Nella proposta di legge nulla viene detto in merito alla possibilità di garantire una medesima area di esenzione ai 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 introducendo un **“minimo vitale esente” uguale per tutte le persone fisiche** con la sola, eventuale, correzione legata all'ammontare del reddito complessivo.

1.3 La revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa – Art. 3

Confartigianato valuta positivamente la proposta di legge nella parte in cui viene espresso 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.

Infine, Confartigianato valuta positivamente l'auspicato avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, specie in materia di ammortamenti, come pure la revisione dell'attuale **limitazione alla deducibilità dei determinati costi**.

1.4 Il superamento dell'IRAP – Art. 5

La proposta di legge prevede la possibilità di giungere al superamento dell'IRAP senza, però, indicare i principi per giungere a tale obiettivo, limitandosi ad affermare che va garantito il finanziamento del fabbisogno sanitario.

1.5 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 sovraimposte 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.

1.6 La riforma della riscossione coattiva – Art. 8

Confartigianato concorda con i principi di delega tesi a incrementare l'efficienza della riscossione orientando l'attività verso obiettivi di risultato economico piuttosto che di esecuzione del processo. Anche alla luce delle indicazioni emerse nella Relazione, presentata dal Governo al Parlamento nel luglio 2021, 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 discarico una complessa procedura di rendicontazione e controllo (l'Agente della riscossione deve dimostrare a ciascun ente creditore di non aver trascurato alcuna 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.**

Al fine di 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.