

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la VI^a Commissione “Finanze” della Camera dei Deputati, nell’ambito dei disegni di legge recanti: “Delega al Governo per la riforma fiscale” (AC 1038 e AC 75)

22 maggio 2023

Premessa

Nel 2021 nel documento “Equità, progressività, intergenerazionalità: l’Irpef secondo Confprofessioni” avevamo delineato una ipotesi organica di riforma fiscale, affrontando le principali criticità del sistema tributario italiano ed elaborando una puntuale ipotesi di riforma del modello di imposizione sui redditi prodotti dalle persone fisiche.

Già allora eravamo consapevoli che occorresse superare l’ottica emergenziale e quella dei cosiddetti interventi di “manutenzione” prodotti nell’ultimo ventennio, attraverso una riforma che perseguisse l’obiettivo di rendere il fisco italiano più equo, certo, semplice e atto a cogliere le complessità della società contemporanea.

In tale prospettiva, avevamo proposto di partire da *“alcuni imprescindibili capisaldi”*, con la consapevolezza che anche i migliori strumenti tecnici non produrrebbero gli effetti voluti se collocati all’interno di un sistema che non funziona. Con questo spirito avevamo indicato alcuni obiettivi fondamentali che il legislatore della riforma avrebbe dovuto fare propri, ovvero:

- 1) superare la percezione negativa del fisco da parte di imprese e cittadini, riequilibrando il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente, attraverso l’elevazione dello Statuto del contribuente a rango costituzionale;
- 2) riformare la giustizia tributaria, professionalizzando i giudici tributari;
- 3) universalizzare l’utilizzo degli strumenti digitali al fine di ridurre la numerosità e la farraginosità degli adempimenti fiscali;
- 4) ricondurre l’estrema frammentazione normativa in campo tributario a specifici testi unici, in modo da ridurre la complessità;
- 5) razionalizzare il calendario fiscale, con l’obiettivo di superare la “transitorietà temporale” dei relativi termini.

A distanza di quasi due anni ritroviamo molti di questi obiettivi nello schema di legge delega per la riforma fiscale all’esame della Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

I principi generali della riforma

Lo schema di legge delega predisposto dal Governo identifica obiettivi analoghi a quelli da noi individuati nel documento del 2021 e in altri interventi svolti presso le Commissioni parlamentari. In particolare sono certamente apprezzabili:

- l'intento di rendere più efficiente l'utilizzo la gestione degli strumenti digitali e la gestione delle banche dati (art. 2), in relazione alle quali è necessario garantire l'interoperabilità¹;
- l'intento di individuare ed eliminare micro tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti sono elevati rispetto al gettito garantito allo Stato (art. 2);
- l'intento di rendere effettivamente esigibile il principio *once only* (art. 2), che resta inattuato pur a distanza di molti anni dalla L. n. 241/1990, determinando notevoli sovra costi sia per imprese e cittadini che per la stessa pubblica amministrazione, che – anche a causa della non ottimale integrazione delle banche dati – regolarmente richiede informazioni di cui è già in possesso;
- l'intento di rivedere lo Statuto del contribuente (art. 4) rendendolo “legge generale tributaria” e gli indirizzi in merito al rafforzamento degli obblighi di motivazione degli atti impositivi, di valorizzazione dei principi di legittimo affidamento del contribuente e di certezza del diritto e di potenziamento dell'esercizio del potere di autotutela;
- l'intento di ridurre gli adempimenti connessi agli obblighi dichiarativi e di arrivare al graduale superamento degli indici sintetici di affidabilità (art. 14);
- l'intento di armonizzare i termini degli adempimenti tributari (art. 14);
- l'intento di escludere la decadenza dei benefici fiscali nel caso di inadempimenti formali o di minore gravità (art. 14);
- l'intento di semplificare la modulistica relativa agli obblighi dichiarativi e di versamento, rendendo disponibili i relativi modelli con congruo anticipo rispetto all'adempimento a cui si riferiscono (art. 14);
- l'intento di armonizzare progressivamente i tassi di interesse applicabili alle somme a credito con quelli relativi alle somme a debito (art. 14);
- l'intento di procedere alla razionalizzazione e al raggruppamento delle norme tributarie vigenti in specifici testi unici e alla codificazione del diritto tributario (art. 19).

Il rapporto fisco/contribuente

I principi generali della riforma e, complessivamente, l'articolato del disegno di legge delega dedicano ampio spazio a quello che, a nostro avviso, dovrebbe rappresentare

¹ Si ricorda che l'amministrazione finanziaria gestisce ben 161 banche dati. In merito si veda il documento presentato da Confprofessioni in sede di audizione in Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'anagrafe Tributaria in data 19 maggio 2021.

L'obiettivo principale della riforma: il riequilibrio del rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente. La frammentazione normativa, la farraginosità degli adempimenti fiscali, l'incertezza del diritto, le inefficienze della pubblica amministrazione sono fattori che pesano su contribuenti e imprese, spostando l'asse dei rapporti con l'amministrazione finanziaria dalla parte di quest'ultima. Come certificato, ad esempio, dall'ultimo rapporto annuale sulla competitività economica stilato dalla Banca Mondiale, *Doing Business 2020*, che nel ranking che misura la complessità dei sistemi fiscali vede l'Italia occupare il 128esimo posto (tra il Mozambico e il Myanmar) su 190 paesi.

L'esigenza di superare tali criticità sembra ben presente all'Estensore del disegno di legge delega sulla riforma fiscale stanti i numerosi riferimenti alla razionalizzazione e alla semplificazione del sistema.

Proprio in tale contesto, tuttavia, non si può non rilevare la contraddizione tra un indirizzo volto a una maggiore considerazione dei diritti del contribuente e una realtà operativa che vede professionisti tributari e contribuenti contingentati e rallentati nell'accesso agli uffici dell'Agenzia delle entrate: come recentemente evidenziato da tutte le Associazioni di rappresentanza dei Commercialisti, infatti, l'utilizzo dei canali telematici non consente la risoluzione in tempi brevi delle pratiche, soprattutto nei casi più complessi.

Tornando al dettato del disegno di legge delega, riteniamo che il passaggio più importante per garantire la tutela dei diritti del contribuente sia rappresentato dall'idea di rendere "legge generale tributaria" lo Statuto del contribuente, che certamente rappresenta un passo avanti rispetto allo *status quo*, ma ancora non sufficiente a garantire piena forza a tali diritti: in tal senso auspichiamo che possa esserne realizzata l'elevazione a rango costituzionale. Nello specifico sono ampiamente condivisibili gli indirizzi in merito al rafforzamento degli obblighi di motivazione degli atti impositivi, di valorizzazione dei principi di legittimo affidamento del contribuente e di certezza del diritto e di potenziamento dell'esercizio del potere di autotutela; mentre non si condivide l'idea di subordinare l'ammissibilità degli interpelli al versamento di un contributo, poiché tale previsione, in un contesto di estrema frammentazione (e incertezza) normativa, graverebbe sul contribuente limitandone i diritti. Considerando, infatti, che il contribuente spesso si trova di fronte a norme di difficile interpretazione, il pagamento degli interpelli costituirebbe una "tassa" sul contribuente che vuole rispettare la legge, in completa antitesi con i principi individuati dalla stessa delega. Per tali ragioni auspichiamo che tale previsione venga superata dal testo che uscirà dai lavori Parlamentari.

L'Irpef

Lo schema di legge delega delinea una articolata riforma dell'Irpef, prevedendo la graduale riduzione del carico impositivo e la transizione verso l'aliquota unica (*flat tax*). Tale passaggio viene ipotizzato nella salvaguardia del principio di progressività (probabilmente attraverso l'applicazione di specifiche detrazioni o di una *no tax area*) e attraverso il riordino delle deduzioni, delle detrazioni e dei crediti d'imposta. Verosimilmente la diminuzione dell'imposta lorda sarà (parzialmente?) compensata e finanziata dal taglio delle detrazioni. In

tale contesto vengono individuate le componenti che dovranno essere oggetto di particolare salvaguardia (composizione del nucleo familiare, casa, salute delle persone, istruzione, previdenza complementare, efficienza energetica, riduzione del rischio sismico). Si tratta peraltro di indicazioni di carattere molto generale, tant'è che sarà oggettivamente difficile sviluppare valutazioni o esprimere giudizi prima della definizione della effettiva declinazione dei suddetti principi (ossia della redazione del relativo decreto delegato). Qualche indicazione in più viene dagli ulteriori punti toccati dalla norma, relativamente al periodo transitorio in attesa del compimento della riforma: certamente apprezzabile il riferimento generale al graduale perseguimento dell'equità orizzontale. Tale obiettivo verrebbe realizzato mediante quattro linee di intervento:

- la progressiva applicazione della medesima *no tax area* e del medesimo carico impositivo Irpef, indipendentemente dalla natura del reddito prodotto, con priorità per l'equiparazione tra redditi di lavoro dipendente e redditi di pensione. Si tratta di una proposta analoga a quella sviluppata da Confprofessioni, ma che nell'attuale versione lascia qualche perplessità: avevamo più volte denunciato la sperequazione di trattamento tra redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo, divario che impatta più che proporzionalmente i redditi bassi rispetto a quelli medi per poi annullarsi al raggiungimento della soglia reddituale di 50mila euro. Ad esempio, a 20mila euro di reddito un lavoratore autonomo paga circa il doppio delle imposte rispetto a un dipendente. Considerando che i redditi di pensione non sono gravati del prelievo contributivo mentre i lavoratori autonomi ne sopportano integralmente il carico, riteniamo prioritaria l'equiparazione (nel senso che a redditi uguali corrispondano debiti d'imposta equivalenti) tra redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo rispetto a quella afferente i redditi di pensione. In ambito Irpef la realizzazione del principio dell'equità orizzontale non può che passare dalla parità di trattamento tra tutti i redditi da lavoro (dipendente, autonomo, atipico);
- la possibilità di consentire la deduzione dal reddito di lavoro dipendente e assimilato, anche in misura forfettizzata, delle spese sostenute per la produzione dello stesso. Si tratta di una indicazione che recepisce una delle proposte elaborate da Confprofessioni²;
- la possibilità di dedurre i contributi previdenziali obbligatori in sede di determinazione del reddito di categoria e l'eccedenza dal reddito complessivo;
- la conferma della cosiddetta *flat tax* incrementale, introdotta dalla legge di bilancio dello Stato per il 2023.

A nostro avviso, tuttavia, le suddette linee di intervento difficilmente potranno garantire l'effettiva attuazione del principio di equità orizzontale all'interno del modello di

² Nel documento "Equità, progressività, intergenerazionalità: l'Irpef secondo Confprofessioni" avevamo proposto l'introduzione di una deduzione forfettaria pari al 5% del reddito da lavoro dipendente, con un tetto di 2mila euro, a titolo di "spese per la produzione del reddito".

imposizione sui redditi delle persone fisiche tracciato dalla delega, poiché esso rimane segnato dalla presenza di una pluralità di regimi sostitutivi. Tant'è che, al di fuori dell'Irpef, i contribuenti che ne avranno i requisiti continueranno a beneficiare di trattamenti agevolati. In altre parole, la delega, se attuata, potrebbe risolvere il problema dell'inequità orizzontale all'interno dell'Irpef, ma lascerebbe pochi margini alla realizzazione di una equità orizzontale di sistema.

Se, infatti, l'idea enunciata relativa all'applicazione "*della medesima area di esenzione fiscale e del medesimo carico impositivo Irpef, indipendentemente dalla natura del reddito prodotto...*" sembra confermare il perseguimento dell'equità orizzontale, le altre indicazioni inducono a pensare che il sistema sarà complessivamente orientato verso un modello duale: si vedano l'estensione della cedolare secca ai fabbricati commerciali, l'armonizzazione in un'unica categoria dei redditi di natura finanziaria, la conferma della *flat tax* incrementale per le partite iva e l'introduzione di una misura analoga a favore dei percettori di redditi di lavoro dipendente.

A ben vedere, quindi, la delega si muoverebbe nel medesimo alveo tracciato dalle politiche fiscali degli ultimi 20 anni, legittimando una ulteriore erosione della base imponibile Irpef a favore di regimi sostitutivi. Con il rischio di contribuire a minare ulteriormente l'attuazione dello stesso principio costituzionale di capacità contributiva.

Andando oltre le considerazioni sul contenuto della delega, riteniamo opportuno soffermarci su un aspetto non contemplato dal testo del disegno di legge, aspetto che riteniamo prioritario nel contesto di una riforma fiscale che dovrebbe interpretare le complessità della società contemporanea, con l'ambizione di affrontarne le principali criticità e rimuovere gli ostacoli alla crescita economica e sociale del nostro Paese. Per tali ragioni, a nostro avviso la riforma dell'Irpef dovrebbe contenere uno specifico riferimento alla "questione giovanile", considerata la condizione occupazionale dei giovani italiani che, se rapportata con quella dei pari età europei, assume connotazioni drammatiche sia in termini di tasso di disoccupazione giovanile che di numero di *NEET* che di divario tra tasso di occupazione di lavoratori giovani e anziani³. Riteniamo, quindi, che tra le priorità del Paese vi debba essere la "questione giovanile" e che essa debba trovare una significativa risposta in un modello di imposizione sui redditi che incentivi l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani, utilizzando la leva fiscale per promuovere auto imprenditorialità e assunzioni. La nostra proposta, pertanto, si sostanzia nella previsione di una *no tax area* "rafforzata" per i giovani fino a 35 anni di età che producono redditi di lavoro (dipendente o autonomo) o di impresa.

³ Va inoltre rilevato che in via generale le condizioni dei giovani italiani hanno registrato un sensibile peggioramento negli ultimi anni, tant'è che dalla metà degli anni '80 del secolo scorso a oggi il reddito dei soggetti di età compresa tra 60 e 64 anni è cresciuto di circa il 25% in più rispetto a quello dei giovani tra 30 e 34 anni, mentre la media dei paesi OCSE si attesta al 13%.

I professionisti

Meritano una speciale menzione alcune disposizioni che riguardano particolarmente i professionisti. In via generale esprimiamo apprezzamento per le norme relative a casse di previdenza, ritenute fiscali e società tra professionisti contenute nell'articolo 5, mentre siamo preoccupati dall'impostazione dell'articolo 9 che, riguardo agli incentivi fiscali, risulta discriminatorio per i professionisti.

Nel merito va accolto favorevolmente l'intento di applicare una imposizione sostitutiva in misura agevolata sui redditi di natura finanziaria conseguiti dagli enti di previdenza obbligatoria dei liberi professionisti. Si tratta di una norma che va parzialmente incontro alla proposta formulata da Confprofessioni, che auspicava la soppressione dell'iniquo meccanismo di doppia imposizione (ETT) sui rendimenti realizzati dalle casse allineandosi alla maggior parte degli altri paesi europei. Si ricorda, tuttavia, come l'auspicio di ogni professionista sia il superamento integrale della doppia imposizione, che continua a costituire un elemento discriminatorio nei confronti dei lavoratori (dipendenti e autonomi) iscritti alle gestioni INPS.

Siamo pienamente favorevoli, invece, all'idea di ridurre le ritenute operate sui compensi degli esercenti arti e professioni che si avvalgono di dipendenti e collaboratori. Nel documento "Equità, progressività, intergenerazionalità: l'Irpef secondo Confprofessioni" avevamo evidenziato che l'attuale livello della ritenuta d'acconto (20%) *"genera una evidente aggravio proprio a carico dei soggetti che creano occupazione, i quali, paradossalmente, si trovano a pagare le imposte anticipatamente, recuperando la differenza soltanto nell'anno successivo"*, proponendo di *"consentire ai professionisti "organizzati" (considerando tali tutti coloro che si avvalgono della collaborazione di almeno un lavoratore dipendente) di avvalersi della possibilità di dimezzare (dal 20% al 10%), previa comunicazione ai propri clienti, la ritenuta d'acconto"*.

Non si può che plaudire, inoltre, all'intento di garantire la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti. Viene quindi integralmente fatta propria dal Governo una delle proposte cardine della strategia di rafforzamento della competitività degli studi professionali di Confprofessioni, che per prima ha puntato sullo sviluppo delle aggregazioni dei professionisti in società (STP o STA). In merito al riconoscimento della neutralità fiscale di tali operazioni auspichiamo che Governo e Parlamento individuino una "corsia preferenziale" che ne consenta una rapida approvazione, rimuovendo così uno dei principali ostacoli alla crescita e allo sviluppo dell'intero comparto dei servizi professionali.

Molte preoccupazioni, invece, desta l'impianto dell'articolo 9, nella parte in cui viene prevista la revisione e la razionalizzazione degli incentivi fiscali alle imprese e la revisione della fiscalità di vantaggio in coerenza con la disciplina europea degli aiuti di Stato. A nostro avviso si tratta del punto di maggiore criticità all'interno dell'articolato della delega: i suddetti incentivi, infatti, vengono riferiti esclusivamente alle imprese, senza alcun cenno ai professionisti.

Se, infatti, è positivo che il Governo si impegni a declinare una riforma organica del sistema incentivi alle imprese – che negli ultimi anni si sono moltiplicati e sovrapposti, determinando la disorganicità del quadro regolativo – essa va compiuta assicurando, in via generale, il principio dell’uguaglianza dei soggetti economici (imprese e professionisti) ai fini dell’accesso agli stessi, mettendo, quindi, fine all’iniquetà e alla discriminazione dei professionisti. Peraltro questa è l’unica direzione compatibile con il diritto europeo e con la consolidata giurisprudenza sovranazionale, che accomuna la nozione di microimpresa e libero professionista⁴. Il mancato allineamento del quadro regolatorio italiano al diritto europeo, determina una ingiustificata limitazione nei confronti dei liberi professionisti dalla quale consegue una grave discriminazione e una mancanza di concorrenza. Una discriminazione ancora più ingiustificata ed incomprensibile alla luce delle trasformazioni che stanno interessando il comparto delle libere professioni, sempre più intensamente coinvolte in un passaggio a modelli imprenditoriali di gestione delle proprie attività. Negli studi professionali si realizzano ormai collaborazioni e trasversalità tra lavoro professionale e attività di impresa: una realtà che rende sempre più anacronistica una legislazione che condiziona l’accesso agli incentivi a requisiti soggettivi e formali.

Conclusioni

Per i professionisti la valutazione sullo schema di legge delega passa necessariamente dalle disposizioni che riguardano il rapporto fisco/contribuente, la riforma dell’imposizione sui redditi delle persone fisiche e dalle specifiche norme sul lavoro autonomo e sugli incentivi fiscali.

In tal senso è certamente positivo che nell’articolato del disegno di legge siano state riprese molte proposte elaborate da Confprofessioni, mentre risulta assolutamente non soddisfacente la disciplina degli incentivi fiscali.

In particolare, meritano apprezzamento le proposte di ridurre le ritenute sui redditi di lavoro autonomo prodotti da professionisti “strutturati” e di garantire la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione tra professionisti, come già avviene per le imprese; mentre non si può non evidenziare la contraddizione di un modello che non riconosce il principio dell’uguaglianza dei soggetti economici ai fini dell’accesso agli incentivi fiscali, discriminando, rispetto alle imprese, i professionisti che investono e assumono.

In merito alla riforma dell’Irpef, con specifico riferimento al principio di equità orizzontale, occorrerà verificare l’effettiva equiparazione del carico fiscale sui redditi di lavoro autonomo a quello sui redditi di lavoro dipendente. Si auspica, inoltre, il riconoscimento della “questione giovanile, con l’introduzione di strumenti di incentivazione dell’ingresso dei

⁴In particolare, la Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, “*a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un’attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un’attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un’attività economica*”.

giovani nel mondo del lavoro, utilizzando la leva fiscale per promuovere auto imprenditorialità e assunzioni.

Considerando che in via generale viene previsto che dall'attuazione della delega non debbano emergere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, rimane il *caveat* legato al reperimento delle risorse necessarie a finanziare l'attuazione della delega, considerando che la revisione delle cosiddette *tax expenditures* probabilmente non sarà sufficiente a generare mezzi idonei a sostenere la realizzazione integrale della riforma.