



# **Senato della Repubblica**

**6a Commissione Permanente (Finanze e  
Tesoro)**

**Delega al Governo per la riforma fiscale \_ Disegno di  
legge n. 797**

**Audizione**

**Roma 17 luglio 2023**

L'Irpef viene introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del sistema tributario, in un periodo storico in cui l'imposta personale progressiva sul reddito svolgeva già un ruolo fondamentale nei sistemi tributari della maggior parte dei paesi europei.

La struttura originaria dell'Irpef è stata negli anni profondamente modificata. Provvedimenti quali la riduzione del numero degli scaglioni (erano 32 all'origine), la diminuzione delle aliquote sui redditi più alti (l'ultimo scaglione era il 72%) e l'aumento di quelle sui redditi bassi e medi, così come l'innalzamento delle detrazioni per tipologia di reddito e il fatto di averle rese decrescenti rispetto al reddito, hanno determinato un notevole innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta (no tax area). Conseguenza di ciò è che le aliquote marginali effettive aumentano rapidamente nei bassi redditi, così che anche le aliquote medie crescono velocemente nel primo tratto della distribuzione, quindi nei redditi bassi.

L'Irpef è quindi divenuta negli anni più progressiva e più redistributiva di quella originaria, un risultato apparentemente non ovvio, se si confrontano le aliquote legali massime di oggi e di allora. Il fatto di aver reso le detrazioni decrescenti con il reddito ha creato delle irregolarità nella curva delle aliquote marginali effettive.

Le aliquote marginali effettive risultavano eccessivamente sproporzionate, ad esempio nel differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione di reddito. In particolare, si passava, superati 28.000 euro di reddito, dal 25% al 35. Questo differenziale portava ad una grande sperequazione nell'aliquota media tra soggetti con redditi inferiori a 28.000 euro e soggetti con redditi di poco superiori a tale cifra. L'eliminazione di uno scaglione con l'introduzione la riduzione delle aliquote da quattro a tre, dovrebbe superare questi effetti se accompagnata da una razionalizzazione del sistema delle detrazioni e delle tax expenditures.

Dall'altra parte il sistema delle detrazioni, che nel tempo si è andato sempre più modificando e complicando, ha determinato una sempre maggiore difficoltà nell'individuare le aliquote del singolo contribuente. Oltre a ciò il sistema delle detrazioni ha operato nel tempo un drenaggio fiscale, dal momento che non c'è stato un adeguamento delle aliquote delle detrazioni con l'incremento delle aliquote.

L'ordinamento prevede poi un sistema di detrazioni da lavoro che decrescono al crescere del reddito, fino ad azzerarsi oltre una certa soglia. A tal riguardo troviamo che sia, se non anticostituzionale, per lo meno iniquo che le detrazioni da lavoro siano diverse, a parità di reddito, se sono riferite al lavoro dipendente o se sono riferite al lavoro autonomo o derivante da attività d'impresa. Non si capisce quale ratio abbia portato il legislatore ad una simile discriminazione. Auspichiamo pertanto che in ottica di razionalizzazione del sistema delle detrazioni vengano superate queste differenze, ritenute incomprensibili.

Anche per le detrazioni per carichi di famiglia il sistema è analogo prevedendo un importo decrescente al crescere del reddito fino ad azzerarsi completamente oltre una certa soglia. Con riferimento ai redditi bassi, per i quali cioè l'imposta dovuta non è capiente rispetto alle detrazioni per carichi di famiglia, per come è attualmente calcolata l'Irpef, il sostegno alle famiglie con figli con redditi bassi è appunto annullato dall'incapienza fiscale (ammontare dell'imposta lorda inferiore all'importo delle detrazioni) o addirittura dall'assenza di reddito. Al crescere dell'entità delle detrazioni per carichi familiari il fenomeno dell'incapienza ha assunto un rilievo significativo.

Sempre in riferimento al principio delle detrazioni riferito alle ristrutturazioni edilizie crediamo che l'esperienza di questi due anni e mezzo circa abbia insegnato che occorrono correttivi a più livelli, e che in ogni caso si debba proseguire nell'obiettivo di riqualificare il patrimonio immobiliare da un punto di vista di efficientamento energetico anche ricorrendo a strumenti con riduzioni significative delle percentuali agevolative ma solo in un contesto di regole certe e di lungo periodo.

**Con riferimento al disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale, CASARTIGIANI è del parere che il percorso intrapreso sia quello corretto nella visione di una perequazione fiscale, un'imposizione più equa, anche nel settore del recupero forzoso e della pianificazione fiscale.**

In particolare viene apprezzato il principio di continuità adottato dal Governo che ha portato alla formazione del DDL 797.

La nostra Confederazione vede sicuramente con favore la previsione normativa dell'art. 2, comma 2, che prevede che per la predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 il

Governo può costituire appositi tavoli tecnici tra l'Amministrazione finanziaria, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria e dei professionisti maggiormente rappresentative a livello nazionale.

**Si auspica adesso una rapida adozione dei decreti attuativi nel rispetto degli obiettivi strategici indicati nel DDL, cioè la riduzione generalizzata ed una effettiva semplificazione del sistema di tassazione.** Interventi quali

- La riduzione da 4 a 3 scaglioni di reddito Irpef
- La riduzione delle tax expenditures
- Il superamento dell'RAP
- La doppia aliquota Ires al 15 e al 24 per cento
- La previsione di una tassazione relativa al reddito d'impresa a prescindere dalla veste adottata
- Una razionalizzazione dell'IVA.
- La flat tax incrementale per i lavoratori dipendenti, che va ad aggiungersi a quelle già presenti per i lavoratori autonomi.
- Le modifiche di imposte e tributi locali
- Interventi di semplificazione dei dichiarativi
- Razionalizzazione dell'attività di accertamento e delle sanzioni

Sono tutti elementi che fanno valutare positivamente l'impianto del DDL per raggiungere i veri obiettivi di un sistema fiscale, vale a dire equità del prelievo, massima semplificazione degli adempimenti, validità del sistema di accertamento.

**Vogliamo in questa sede sottolineare la necessità di prevedere una tassazione univoca per il reddito d'impresa, misura chiesta a più riprese negli anni dalla nostra Confederazione.** Riteniamo che l'adozione di un regime opzionale per la tassazione del reddito d'impresa delle persone fisiche con un'aliquota proporzionale, non progressiva, allineata con quella Ires, sia un atto dovuto di equità e, soprattutto, di neutralità fiscale. In questo modo la tassazione del reddito d'impresa sarebbe univoca, senza la necessità per l'imprenditore di dover scegliere, in sede di pianificazione aziendale, la propria veste giuridica sulla base delle tasse che andrà a pagare nell'una o nell'altra forma.

Non c'è scetticismo da parte di CASARTIGIANI, bensì prudenza e speranza, nel commentare l'aliquota ridotta Ires del 15%. Ciò non tanto per la portata della norma, volta

senza ombra di dubbio a favorire lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, quanto per le modalità con cui la norma verrà attuata. In primo luogo infatti, ai fini di una vera perequazione, occorrerà rendere applicabili le agevolazioni sulla tassazione delle imposte sui redditi anche ai redditi impiegati per gli investimenti e le assunzioni effettuate dalle imprese soggette ad IRPEF. In secondo luogo i decreti attuativi dovranno prevedere modalità di controllo dei requisiti per l'applicazione dell'aliquota ridotta, snelli e niente affatto onerosi per il contribuente.

**Valutiamo positivamente inoltre l'articolo 4 che ha come scopo rendere lo Statuto del contribuente più incisivo nella determinazione delle attribuzioni e dei ruoli nel rapporto tra fisco e contribuente.** Strumenti come il potenziamento dell'autotutela, il rafforzamento dell'obbligo di motivazione degli atti impositivi, il diritto di accesso agli atti nel procedimento tributario, l'identificazione delle cause di invalidità degli atti impositivi e degli atti della riscossione, fanno comprendere non solo a parole le intenzioni del Governo di rendere lo Statuto del Contribuente norma di riferimento e centrale nel sistema tributario nazionale.

**Nell'ambito della determinazione dei principi e criteri direttivi per la revisione dell'irpef prevista dall'art. 5, ci permettiamo di porre una più attenta riflessione sulla applicazione pratica e l'effettivo vantaggio della deduzione diretta dal reddito di pertinenza dei contributi previdenziali obbligatori fino a concorrenza del reddito stesso.** Ciò in quanto lo stesso DDL contiene una progressiva eliminazione dell'Irap (unica imposta per la quale si avrebbero conseguenze se un costo non venisse dedotto dal reddito complessivo ma dal reddito d'impresa), senza considerare il fatto che in questo modo il reddito d'impresa ed il reddito complessivo verrebbero ridotti dei contributi versati, con sicure ripercussioni nell'accesso al credito da parte del contribuente.

**Per quel che riguarda i principi e criteri direttivi per la revisione dell'IVA prevista dall'articolo 7, CASARTIGIANI auspica che la riforma porti ad un effettivo allineamento dell'imposta alla normativa europea come previsto dalla lettera a), portando alla eliminazione della parziale o totale indetraibilità dell'imposta su costi effettivamente inerenti, nonché la eliminazione di strumenti di inversione dei pagamenti dell'imposta (split payment e reverse charge su tutti).** Tali strumenti infatti, a dispetto del loro nome di matrice anglosassone, hanno avuto nel nostro sistema tributario

un'evoluzione tutta italiana, sicuramente necessaria alla luce della forte evasione dell'imposta in alcuni settori; Se però si considera il miglioramento dei sistemi di accertamento attraverso l'utilizzo di una evoluta tecnologia che permette la consultazione di innumerevoli informazioni da parte degli uffici deputati al controllo, tali strumenti risultano adempimenti non più necessari, visto l'impatto in termini di risorse impiegate per la loro esecuzione.

**Allo stesso modo auspichiamo una sensibile riduzione degli adempimenti nella predisposizione dei dichiarativi** (a che serve la dichiarazione Iva se ci sono le LIPE? A che servono le LIPE se c'è la dichiarazione Iva e tutte le fatture, anche quelle estero, sono comunicate elettronicamente?).

**Va nella direzione giusta anche la progressiva eliminazione dell'Irap, imposta già eliminata per le ditte individuali.** Si auspica che i decreti attuativi abroghino quanto prima la norma istitutiva dell'imposta che, fin dalla sua nascita, ha sempre mostrato evidenti problemi applicativi e distorsivi delle situazioni economiche delle aziende. Dalla sovraimposta che verrà istituita per sopperire alla mancanza di entrate derivanti dalla eliminazione dell'IRAP, si dovrà porre la dovuta attenzione a che non emergano aggravii di imposte anche per le imprese personali (imprese individuali e società di persone) nonché per gli autonomi.

**Con riferimento ai tributi locali auspichiamo che la riforma tenga conto di effettuare una puntuale verifica dell'attuale sistema delle addizionali, che ha portato a situazioni molto diversificate sul territorio con effetti differenziati a livello locale, sommati a quelli a livello centrale, portano ad una variabilità a livello territoriale della progressività dell'imposta personale troppo diversificata.** La riforma dovrebbe prevedere una drastica semplificazione delle addizionali consentendo alle Regioni e ai Comuni di fissare un'aliquota costante per tutti i redditi all'interno di una forchetta fissata dallo Stato.

**Si vuole inoltre porre l'attenzione sulla necessità di riforma delle regole per la determinazione del valore catastale degli immobili,** che dovranno essere basate sui metri quadri e periodicamente riferite al valore di mercato degli stessi.

In questo modo si potranno di ridurre ingiustificate sperequazioni oggi esistenti, senza che ciò determini incrementi nella tassazione immobiliare, ma molto più semplicemente assestamenti e riequilibrio del gettito.

**Secondo il giudizio di CASARTIGIANI sarebbe auspicabile anche una riorganizzazione ed una razionalizzazione dei piccoli tributi locali, con la eliminazione dei micro-tributi, oltre ad una puntuale verifica del sistema sanzionatorio locale che molte volte appare sproporzionato all'omissione contestata.**

**Riteniamo che i decreti delegati debbano porre una particolare attenzione alla verifica ed alla revisione degli adempimenti.** Troppi sono gli obblighi dei contribuenti per accedere e permettere di accedere ad esempio alle detrazioni, troppi sono gli adempimenti superflui, o quelli che risultino di scarsa utilità per l'Amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o, comunque, non conformi al principio di proporzionalità.

Una revisione del sistema, anche in un'ottica adeguamento al PNRR e dei principali sistemi tributari europei si tradurrebbe in maggior produttività ed efficientamento del sistema.

Sicuramente saranno da rivedere, se non da eliminare, alcuni quadri della dichiarazione dei redditi e della dichiarazione Iva (un esempio per tutti, il quadro RU), che spesso rappresentano dati statistici che nulla hanno a che fare con la determinazione del reddito. Si spera che i decreti attuativi tengano conto delle indicazioni fornite.

L'utilizzo delle tecnologie oggi disponibili è sicuramente un valido aiuto per l'individuazione delle imposte e per l'accertamento.

Tra gli obiettivi della riforma, rilevante è quello di assicurare il pieno utilizzo dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, la piena realizzazione dell'interoperabilità delle banche dati, ferma restando la salvaguardia dei dati personali, e pervenire ad un utilizzo efficiente, anche sotto il profilo tecnologico, da parte dell'amministrazione finanziaria dei dati ottenuti attraverso lo scambio di informazioni. L'incrocio di banche dati, l'acquisizione di dati contabili in tempo reale ed altre informazioni reperibili solo attraverso lo sviluppo tecnologico, sono elemento di sicuro aiuto per consentire una reale semplificazione del sistema tributario e dei relativi dichiarativi. Al tempo stesso i citati strumenti consentono verifiche puntuali ed approfondite in sede di accertamento e di lotta all'evasione.

**CASARTIGIANI** pertanto si augura che quanto sopra esposto possa rendere possibile l'eliminazione di alcuni adempimenti introdotti negli anni per la lotta all'evasione, ma che al giorno d'oggi rappresentano solo un costoso adempimento, sia in termini economici che di risorse, sottraendo cospicua liquidità alle imprese. Ci si riferisce ad esempio ed in particolare allo split payment (articolo 17-ter, DPR n. 633/72), al reverse charge nell'edilizia (articolo 17, comma 6, lettere a e a-ter), alle LIPE, alla ritenuta applicata sui bonifici che danno diritto alle detrazioni d'imposta ed al limite di 5.000 per la compensazione dei crediti.

Vengono visti con favore gli interventi tesi a migliorare il rapporto tra fisco e contribuente nella fase dell'accertamento e del contenzioso. In particolare l'individuazione del concordato preventivo biennale per le imprese di minori dimensioni sembra tendere ad un fisco veramente semplificato nel quale la forfettizzazione del reddito sembra essere la soluzione adottata. Il concordato preventivo biennale, dovrà far riferimento al reddito e ai ricavi che emergono dall'applicazione dell'ISA. La proposta di reddito e ricavi che arriva al contribuente, non può emergere da una stima fatta dall'Agenzia delle Entrate senza alcuna condivisione con le associazioni di categoria e più che altro, senza considerare il lavoro fatto in tal senso da anni di esperienza di studi di settore e poi degli ISA. Poi proprio per la loro struttura, gli ISA si prestano allo strumento in quanto costruiti proprio per stimolare la compliance e non più come strumento di accertamento come erano gli studi di settore.

Per quel che riguarda i procedimenti di riscossione siamo favorevoli a quanto proposto della delega permettendo un procedimento di riscossione più elastico e votato all'effettivo recupero delle imposte non versate, non invece mirato a colpire indistintamente i contribuenti debitori.

**Si vuole in ultimo esprimere un giudizio sull'eliminazione del reclamo/mediazione nel contenzioso tributario.** L'istituto, se pur strumento apprezzabile nel suo scopo, in quanto nato con il chiaro intento del legislatore di ridurre il lavoro delle commissioni tributarie, ormai intasate dall'eccessivo contenzioso in essere, si è rilevato purtroppo assolutamente inutile, forse perché non preso con la dovuta attenzione da parte di alcuni uffici (troppe volte il ricorrente si è visto trascorrere i 90 giorni per poi depositare il ricorso), forse perché gli stessi contribuenti si trovano costretti a fare ricorso, forse anche mal consigliati dai difensori. Fatto



sta che una eliminazione della mediazione appare quanto mai opportuna se accompagnata, come ci sembra di capire dalla delega, da una profonda revisione del lavoro delle commissioni tributarie.