

Camera dei Deputati

VI Commissione Permanente (Finanze)

Disegno di legge “Delega al Governo per la riforma fiscale”

AC 3343

Memoria della Banca d'Italia

18 novembre 2021

La Banca d'Italia ringrazia la VI Commissione Permanente della Camera dei Deputati per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge "Delega al Governo per la riforma fiscale".

Seguendo le indicazioni pervenute, si formulano dapprima osservazioni specifiche su alcune delle previsioni contenute nei singoli articoli del disegno di legge delega, seguite da una valutazione complessiva del progetto di riforma.

1. Osservazioni sui singoli articoli

Articolo 2 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi). – L'articolo 2 prefigura un'evoluzione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche verso un modello compiutamente duale; conferma l'impianto progressivo dell'Irpef, prevedendo al contempo una riduzione del carico fiscale e un ripensamento del disegno complessivo dell'imposta per incentivare l'offerta di lavoro; il Governo è inoltre delegato a riordinare le deduzioni e le detrazioni alla luce delle loro finalità e degli effetti su equità ed efficienza e ad armonizzare i regimi di tassazione del risparmio.

Il modello delineato nella delega comporterebbe: 1) una tassazione proporzionale e ad aliquota unica per tutti i redditi derivanti dall'impiego di capitale, che riguarderebbe non solo i diversi regimi sostitutivi oggi esistenti, ma anche la componente di reddito da capitale nelle attività di impresa e lavoro autonomo non soggette a Ires; 2) una imposizione di tipo progressivo, realizzata mediante l'Irpef, per tutti gli altri redditi, essenzialmente quelli derivanti dall'impiego del fattore lavoro e quelli da pensione.

La scelta di conformare il sistema al modello duale appare coerente con l'evoluzione osservata negli ultimi decenni, non solo nel nostro Paese, che ha visto una quota sempre maggiore di redditi assoggettati a forme di imposizione sostitutiva proporzionale. Condivisibile è quindi la razionalizzazione del sistema attuale prospettata dal disegno di legge delega, volta a realizzare compiutamente ed organicamente il modello duale, assoggettando i redditi derivanti dalle diverse forme di impiego del capitale a un'unica aliquota, tendenzialmente pari a quella applicata al primo scaglione dei redditi soggetti a tassazione progressiva.

Ci sono tuttavia due punti che meritano una particolare attenzione.

Il primo aspetto riguarda la separazione ai fini fiscali tra la quota di reddito riconducibile all'impiego di capitale e quella relativa al lavoro per gli imprenditori e i lavoratori autonomi non soggetti a Ires. Sarebbe auspicabile che la delega indicasse le modalità attraverso cui ottenere questa separazione che può aprire spazi per comportamenti opportunistici di arbitraggio tra le due

componenti reddituali. La previsione di un'aliquota proporzionale non inferiore a quella iniziale dell'imposta progressiva ridurrebbe comunque i margini per questi comportamenti almeno per i contribuenti con redditi più bassi.

In alcuni Paesi che applicano questo modello la quota del reddito di lavoro autonomo e di impresa individuale riferibile al capitale è fissata in modo semplificato, come percentuale delle attività impiegate, lasciando al più al contribuente l'opzione per assoggettare a tassazione progressiva l'intero ammontare del reddito.

In secondo luogo, la delega dovrebbe chiarire come si collochi, all'interno di un modello compiutamente duale, l'attuale regime forfettario, in base al quale, per le imprese e i lavoratori autonomi con un fatturato fino a 65 mila euro, il reddito imponibile è calcolato in modo semplificato e tassato con un'aliquota proporzionale (pari al 5 per cento per i primi cinque anni di attività e al 15 per cento successivamente). Nel regime forfettario, infatti, il prelievo proporzionale interessa anche la quota di reddito riconducibile all'impiego del fattore lavoro. Anche se questo regime ha caratteristiche di semplicità applicativa apprezzabili, pone però problemi di simmetria nel trattamento di individui con la stessa capacità contributiva.

Quanto all'impianto generale dell'Irpef, nel preservarne la progressività, come ricordato, la delega prevede che la revisione dell'imposta sia finalizzata a perseguire altri due obiettivi: ridurre gradualmente le aliquote medie effettive per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, specie dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili; contenere "le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive" per stimolare l'offerta di lavoro degli individui già occupati.

Il testo della delega specifica che per aliquote medie e marginali effettive si intendono quelle derivanti dall'applicazione dell'Irpef senza tenere conto dei regimi sostitutivi e delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito. Quest'ultima specificazione potrebbe sottintendere un approccio poco integrato alla revisione del sistema tributario, che limiterebbe l'efficacia degli interventi nel perseguimento dei due obiettivi indicati. Per le scelte economiche individuali di offerta di lavoro, infatti, non rileva solo il livello di tassazione determinato dall'Irpef, ma anche il complesso degli istituti del sistema tributario e di *welfare* che concorrono a determinare il reddito disponibile per consumi e risparmi.

Negli ultimi anni, l'accresciuta attenzione al contrasto alla povertà ha comportato l'introduzione del Reddito di cittadinanza; al contempo, il riconoscimento dei problemi connessi con la bassa natalità e con i costi della genitorialità ha portato alla definizione dell'Assegno unico e universale per i figli. Questi nuovi strumenti presentano importanti interazioni con aspetti di natura fiscale, come ad

esempio la definizione della *no-tax area* dell'Irpef per il Reddito di cittadinanza o gli effetti sulla progressività dell'imposta derivanti dall'abrogazione della detrazione per i figli in connessione con l'introduzione dell'Assegno unico e universale. Sarebbe pertanto opportuno che i criteri e i principi della delega facessero riferimento anche agli effetti congiunti di tutte le politiche tributarie e di sostegno al reddito che interessano le famiglie, di cui l'Irpef è sicuramente una parte importante, ma non esaustiva.

La delega prefigura una revisione del sistema delle *tax expenditures*, tenendo conto delle loro finalità e dei loro effetti su efficienza ed equità. Tale revisione è quanto mai opportuna: essa può permettere di verificare, in primo luogo, l'appropriatezza della tutela oggi garantita ad alcune situazioni di bisogno e, in secondo luogo, l'opportunità di prestare tale tutela mediante deduzioni o detrazioni, che, per l'incapienza dell'imposta, proteggono solo parzialmente i contribuenti con redditi più bassi, invece che con strumenti di sostegno monetario diretto. Ne trarrebbe in questo modo giovamento anche l'equità complessiva del nostro sistema.

Nell'ambito della riforma fiscale dei redditi delle persone fisiche, il disegno di legge delega contempla, per i redditi da investimenti finanziari, uno specifico criterio direttivo, che è quello della "armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta".

I principi individuati lasciano imprecisato l'ambito di riferimento dell'armonizzazione. In particolare, non viene specificato se questa debba essere riferita alle modalità di determinazione della base imponibile – ad esempio attraverso l'unificazione delle due categorie di redditi di capitale e diversi e il superamento del connesso divieto di compensazione delle minusvalenze con i redditi di capitale – o se gli interventi debbano interessare il momento di applicazione del prelievo nei diversi regimi di tassazione, attualmente differenziato in funzione delle modalità di detenzione del risparmio, e, in quest'ultimo caso, quale criterio temporale debba essere adottato (tassazione al momento del realizzo o della maturazione dei proventi). Non è chiaro, poi, se l'armonizzazione possa altresì riguardare le residue differenze nel livello di tassazione, quali ad esempio il trattamento preferenziale dei titoli pubblici e le altre agevolazioni esistenti.

Anche l'obiettivo di contenimento degli spazi di elusione non risulta adeguatamente circostanziato.

Ad esempio, qualora si prevedesse il superamento del divieto di compensazione delle minusvalenze con i redditi di capitale, potrebbero essere previsti, come in alcuni dei principali Paesi (Germania, Spagna e Stati Uniti), limiti di varia natura ed entità alla compensazione.

Su questi punti l'azione del legislatore delegato potrebbe beneficiare di una formulazione più dettagliata dei criteri di delega, che ne chiarisca maggiormente i contenuti.

Rispetto ai redditi da impiego del capitale nel mercato immobiliare, infine, la delega sembra prefigurare, sempre in coerenza con il modello duale, un trattamento uniforme per tutti i redditi da locazione e l'allineamento dell'aliquota a quella generale prevista per gli altri redditi da investimento.

In ogni caso, sia per i redditi finanziari che per quelli immobiliari, sarebbe auspicabile che la delega indicasse esplicitamente tra i criteri direttivi la necessità di tenere conto dell'interazione con le forme di imposizione patrimoniale, al fine di assicurare un opportuno coordinamento tra i diversi prelievi.

Articolo 3 (Principi e criteri direttivi per la revisione dell'Ires e della tassazione del reddito d'impresa). – I criteri direttivi per la revisione dell'Ires e della tassazione del reddito d'impresa sono articolati lungo quattro direttrici: a) garantire la coerenza complessiva del sistema di tassazione del reddito d'impresa con il sistema di imposizione personale dei redditi di tipo duale; b) tendere a un assetto in cui sia limitata l'influenza di considerazioni di natura fiscale sulla scelta delle forme giuridiche e organizzative con le quali svolgere l'attività imprenditoriale; c) perseguire la semplificazione e la stabilità dell'Ires, cercando di ridurre gli oneri di *compliance* a carico delle imprese; d) adeguare la disciplina dell'Ires ai mutamenti più significativi intervenuti nel sistema economico, anche avvicinandola a quella dei principali Paesi europei.

I principi e i criteri direttivi sono sostanzialmente condivisibili.

Nell'ottica di evitare che scelte organizzative non efficienti siano dettate essenzialmente da motivazioni fiscali, la delega invita a coordinare la tassazione del reddito d'impresa in Irpef con quanto previsto dall'imposta sulle società, in modo da equiparare il trattamento fiscale tra soggetti simili sotto il profilo dimensionale e reddituale.

Nel sistema attuale convivono regole differenziate nella determinazione della base imponibile e del prelievo per soggetti che producono redditi d'impresa: essi, a seconda della forma organizzativa prescelta, sono tassati alle aliquote progressive dell'Irpef o a quelle proporzionali del regime forfetario (come ricordato pari al 15 per cento) o dell'Ires (l'aliquota ordinaria è il 24 per cento); in base al regime di contabilità applicato (semplificato o ordinario), computano l'imponibile con diverse modalità. Inoltre, sempre sotto il profilo della neutralità delle scelte organizzative, il regime forfetario con la tassazione al 15 per cento può condurre a scelte organizzative subottimali e incentivare l'evasione per evitare il forte aggravio fiscale che deriverebbe dal superamento del limite dei ricavi.

La semplificazione dell'Ires risulta auspicabile: in relazione ai soggetti che svolgono attività d'impresa con un'organizzazione di tipo societario, sussistono spazi per il riconoscimento ai fini fiscali delle poste così come contabilizzate in ossequio ai principi civilistici e contabili.

Nonostante il principio di “derivazione rafforzata” di cui all'art. 83 del TUIR¹, permangono infatti ancora dei disallineamenti tra quanto contabilizzato e quanto riconosciuto ai fini fiscali che obbligano i contribuenti alla gravosa tenuta di un “doppio binario”.

Tale principio non si applica anzitutto a una intera categoria di soggetti, quella delle “micro-imprese” di cui all'articolo 2435-ter del codice civile. Ma anche tra i destinatari del principio di derivazione rafforzata, l'applicazione di alcune disposizioni fiscali comporta la necessità di effettuare tutta una serie di variazioni in aumento e in diminuzione del risultato d'esercizio per tenere conto, anzitutto, dei limiti che il legislatore ha stabilito alla deducibilità di taluni costi. In alcuni casi tali limiti riguardano unicamente il *timing* (rinvio, in tutto o in parte, della deducibilità del costo a uno o più esercizi successivi); in altri, invece, hanno natura permanente, stabilendo una deducibilità ridotta o nulla rispetto al costo effettivamente sostenuto. A ciò si aggiunga che la regola fiscale può determinare un disallineamento tra i valori civilistici e fiscali che va gestito lungo più esercizi, comportando l'esigenza di tenere memoria di questo “doppio binario” e dei diversi valori residui che ne conseguono.

L'esempio più rilevante riguarda gli ammortamenti; la delega li indica espressamente invitando il Governo a ripensarne la disciplina. Allo stato attuale, infatti, l'applicazione dei coefficienti ministeriali di ammortamento può determinare, nel caso di imprese organizzate con strutture societarie tenute all'osservanza dei principi contabili nella redazione del bilancio, la determinazione di quote di ammortamento fiscale diverse da quelle imputate a conto economico, con la necessità di operare le variazioni in dichiarazione dei redditi e di gestirne il “doppio binario”.

Sempre nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione ulteriori margini di intervento sono ravvisabili in relazione alle valutazioni di rimanenze e commesse, che possono generare disallineamenti in quanto il principio di derivazione rafforzata riguarda la qualificazione del fatto aziendale, la classificazione in bilancio e la competenza temporale, ma non si estende anche all'aspetto valutativo. Altre semplificazioni potrebbero essere attuate abrogando le norme che dispongono il rinvio temporale di alcuni costi (ad es., le spese di manutenzione).

¹ Il principio di “derivazione rafforzata” prevede che valgano anche ai fini fiscali le qualificazioni, le classificazioni e il momento di iscrizione nel bilancio civilistico dei costi, dei ricavi, delle attività e delle passività; la sua introduzione nel 2006 ha permesso di ridurre, ma non di annullare, le differenze tra valori civilistici e fiscali in quanto per le valutazioni continuano ad applicarsi regole fiscali specifiche.

L'evoluzione dei sistemi di tassazione del reddito d'impresa a livello internazionale, anche a seguito dei lavori OCSE su *base erosion and profit shifting* (BEPS), e le differenze esistenti tra il sistema tributario italiano e quello degli altri maggiori Paesi giustificano la previsione di adeguare la disciplina Ires ai mutamenti più significativi intervenuti nel sistema economico. Il permanere di differenze in questo ambito potrebbe comportare, infatti, sia svantaggi competitivi per le imprese italiane rispetto a società residenti in altre giurisdizioni, sia disincentivi per soggetti esteri a effettuare investimenti in Italia piuttosto che in altri Paesi.

Esempi di differenze tra regime italiano di tassazione del reddito societario e regimi esteri sono il riporto all'indietro delle perdite fiscali (c.d. "carry back") e la disciplina degli interessi passivi. Il "carry back" consente, in presenza di perdite fiscali, di ricalcolare l'imposta degli esercizi precedenti a quello in cui la perdita è maturata, al fine di ottenere, in tutto o in parte, il rimborso di quanto versato. Nel sistema tributario italiano questo istituto non è presente; è possibile invece compensare il reddito imponibile di un esercizio con le perdite degli esercizi precedenti (c.d. "carry forward"). Nei Paesi appartenenti all'Unione europea, secondo quanto previsto dalla Direttiva "Anti-Tax Avoidance", gli interessi passivi sono deducibili per un valore pari agli interessi attivi; l'eccedenza è deducibile nei limiti del 30 per cento del risultato operativo lordo. L'Italia non prevede la possibilità, contenuta nella Direttiva, di dedurre in ogni caso l'eccedenza fino a tre milioni di euro o che le imprese non facenti parte di un gruppo possano dedurre integralmente gli interessi passivi; di questa facoltà si sono invece avvalsi, con varie modalità, i maggiori Paesi europei.

Articolo 4 (Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette). – Il disegno di legge delega richiama, in materia di IVA, i temi della razionalizzazione e semplificazione dell'imposta, della riduzione degli spazi di erosione e di evasione, nonché, più in generale, dell'aumento dell'efficienza dell'IVA, aspetti sui quali il sistema nazionale presenta significativi margini di miglioramento, anche nel confronto con altri Paesi.

Quanto delineato nella proposta di riforma, sebbene in termini estremamente generali, è sostanzialmente condivisibile. In ogni caso, l'ampia portata dell'intervento richiede che sia prestata attenzione al coordinamento delle varie misure che saranno introdotte.

Andrebbe meglio definito e bilanciato l'ambito di intervento in materia di razionalizzazione della struttura dell'imposta. Da un lato, occorrerebbe specificare le finalità da perseguire attraverso la revisione del sistema di aliquote ridotte, per quanto attiene la misura, la distribuzione del prelievo, nonché l'eventuale necessità di ridurre il grado di frammentazione normativa attualmente esistente; dall'altro, sarebbe auspicabile stabilire che le modifiche interessino non solo il quadro vigente dei

prelievi agevolati, ma anche, più in generale, la semplificazione e l'armonizzazione degli strumenti di *compliance* (fatturazione elettronica e relativo ambito di applicazione, che potrebbe essere esteso ai soggetti oggi esclusi, dichiarazioni e comunicazioni di dati oramai obsolete, etc.) ed eventualmente la riduzione del numero e dell'ambito di applicazione di regimi speciali. Infine, se il riferimento al "contrasto" dell'erosione trova coerente collocazione nel macro-obiettivo di razionalizzazione del tributo, lo stesso non può dirsi per la strategia di contrasto all'evasione, la cui attuazione può prevedere il ricorso a strumenti autonomi e non necessariamente collegati alla revisione delle aliquote ridotte o alla semplificazione dell'IVA. In tal senso, sarebbe preferibile rendere autonomo l'obiettivo di contrasto all'evasione, individuandone con un maggiore grado di dettaglio le aree di intervento.

Condivisibile è, infine, la previsione, contenuta sempre nell'articolo 4, di rivedere le esistenti forme di tassazione ambientale in modo coerente con le più recenti iniziative europee volte a promuovere la tutela dell'ambiente, riducendo il ricorso alle fonti energetiche più inquinanti e incentivando quelle rinnovabili. Imposte di questo tipo forniscono un segnale di prezzo che, soprattutto se mantenuto nel tempo, incentiva innovazioni tecnologiche in grado di ridurre le ripercussioni ambientali delle attività di produzione e consumo, portando il sistema economico verso un sentiero di sviluppo più sostenibile. Al contempo, il riferimento ai principi delineati dallo *European Green Deal* sembra opportunamente richiamare il legislatore delegato a prestare la dovuta attenzione all'impatto redistributivo degli interventi di riforma.

Articolo 5 (Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'IRAP). – Il disegno di legge delega per la riforma fiscale prevede il graduale superamento dell'IRAP.

L'IRAP è stata introdotta nel 1998 in sostituzione di altre imposte e contributi (ILOR, patrimoniale sulle imprese e contributi al Servizio sanitario nazionale i più importanti) per semplificare il sistema fiscale. Si trattava, nel disegno originale, di un tributo reale, a larga base imponibile e bassa aliquota, con facoltà per le Regioni di variarne la misura entro limiti prefissati e di differenziare il prelievo per categorie e settori produttivi; colpiva tutti i fattori della produzione e non influiva sulla scelta tra debito e capitale di rischio. All'atto della sua introduzione l'IRAP rivestiva un ruolo significativo all'interno del sistema di finanziamento delle Regioni, arrivando a rappresentare oltre il 50 per cento delle loro entrate tributarie e quasi il 30 per cento di quelle correnti; il suo gettito – che in base alle disposizioni di legge concorre al finanziamento del fabbisogno sanitario – copriva nei primi anni

duemila una quota pari a circa il 40 per cento della spesa relativa all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza².

Nei venti anni successivi, interventi del legislatore e della giurisprudenza hanno ridotto l'aliquota e la base imponibile (soprattutto con la deduzione del costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato), oltre a restringere l'ambito soggettivo di applicazione (che non vede più tra i soggetti passivi gran parte delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi). Il gettito si è consistentemente ridimensionato.

Allo stato attuale l'IRAP si applica a meno di due terzi delle partite IVA; genera un gettito complessivo di circa 24 miliardi, proveniente dal settore privato per 14,5 miliardi (11,6 miliardi – circa l'80 per cento – si riferiscono alle società di capitali, 1,3 miliardi a persone fisiche e 1,3 miliardi a società di persone, con una quota residuale di 0,3 miliardi riferita agli enti non commerciali³). Nel 2019 l'incidenza dell'IRAP sulle entrate tributarie regionali è calata al 30 per cento, quella sulle entrate correnti a meno del 15 per cento e la quota di fabbisogno sanitario coperta con l'IRAP si è più che dimezzata rispetto ai primi anni duemila. L'IRAP è pertanto diventata sempre meno idonea a perseguire gli obiettivi inizialmente prefissati dell'autonomia tributaria e della responsabilizzazione finanziaria delle Regioni.

Le modifiche intervenute negli anni non hanno però ridotto gli adempimenti, in quanto è sempre necessario calcolare una base imponibile con regole diverse da quelle dell'Irpef o dell'Ires. Il superamento dell'IRAP avrebbe quindi effetti positivi in termini di semplificazione del sistema tributario nel suo complesso, con una conseguente riduzione dei costi di *compliance* e amministrativi.

Il disegno di legge delega sulla riforma fiscale non individua esplicitamente le modalità con cui superare l'IRAP, né le fonti alternative di entrata per le Regioni, limitandosi a richiamare la necessità di preservare il finanziamento della sanità. Considerata l'entità del gettito tuttora assicurato dall'IRAP, sarebbe auspicabile che i criteri da seguire per soddisfare tale necessità fossero indicati nella legge delega, soprattutto qualora la copertura degli oneri per il bilancio dovesse essere assicurata attraverso l'introduzione di nuove forme di imposizione.

In ogni caso, qualunque fosse la forma di finanziamento prescelta, andrebbe considerato l'impatto delle modifiche sul grado di autonomia tributaria delle Regioni, già in riduzione negli ultimi anni e con un ormai limitato grado di manovrabilità, tenendo conto anche della necessità di rafforzare la

² La parte di spesa non coperta da IRAP, addizionale all'Irpef e ricavi delle ASL viene finanziata dallo Stato attraverso la compartecipazione all'IVA.

³ I dati sono riferiti all'esercizio 2018, ultimo periodo per cui sono disponibili i dati delle dichiarazioni Ires e IRAP.

separazione delle fonti ed evitando la commistione fra obiettivi di politica economica nazionali e locali. Questa scelta andrebbe effettuata nell'ambito di un disegno più organico e coerente dell'intero assetto di finanza decentrata, anche alla luce del completamento del federalismo fiscale inserito quale riforma abilitante nel Piano nazionale di ripresa e di resilienza. Affinché possa produrre risultati apprezzabili dal punto di vista dell'efficienza dell'intervento pubblico, tale progetto dovrebbe fondarsi sulla corrispondenza fra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata di ciascun livello di governo.

Articolo 6 (Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati). – La necessità per l'Italia di porre rimedio all'obsolescenza dei dati catastali è un tema più volte sollevato, anche da enti internazionali⁴. Il legislatore ha affrontato in diverse occasioni negli ultimi due decenni la questione della riforma del catasto, senza però ottenere risultati significativi⁵.

La delega interviene in primo luogo sul sistema di rilevazione catastale prefigurando l'introduzione di strumenti idonei a individuare immobili non accatastati o abusivi, a correggere il classamento delle unità censite in modo non conforme alle regole e a facilitare lo scambio di informazioni fra Comuni e Agenzia delle entrate. La delega prospetta inoltre l'integrazione, a partire dal 2026, delle evidenze catastali con indicazioni sul valore patrimoniale e sulla rendita di ciascun immobile, stimati sulla base dei valori di mercato; tali dati sarebbero periodicamente aggiornati per tenere conto delle condizioni del mercato immobiliare, ma non troverebbero alcuna applicazione, almeno nell'immediato, a fini fiscali.

Il primo intervento è riconducibile alla funzione "civile" del catasto, cioè alla sua idoneità a fornire una descrizione del bene rispondente allo stato effettivo di quest'ultimo; in particolare, in molti casi il classamento degli immobili è rimasto sostanzialmente inalterato rispetto all'impianto originario del catasto fabbricati, risalente al 1962, e costituisce una concausa della sperequazione e inadeguatezza delle rendite. Non è chiaro, sotto questo profilo, quali sarebbero le conseguenze tributarie di tali operazioni di aggiornamento, né quali siano gli strumenti a esse dedicati.

Apprezzabile può essere il sistematico coinvolgimento nelle operazioni dei Comuni, in quanto titolari della funzione di manutenzione del catasto, ferma restando l'attribuzione dei valori da parte

⁴ Ad esempio, la Commissione europea lo ha di recente sottolineato nella *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*.

⁵ Esempi di tentativi di intervento sul catasto sono contenuti nei seguenti provvedimenti: legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 3 comma 154); legge 13 maggio 1999, n.133 (art. 18), disegno di legge delega A.C. 5291/2012; legge 11 marzo 2014, n. 23.

dell’Agenzia e a condizione che si disegni un sistema di incentivi coerente e si tenga conto delle probabili interazioni fra le diverse fonti di finanziamento comunali: qualora le maggiori risorse tributarie eventualmente derivanti dall’accatastamento o dal riclassamento di immobili non correttamente censiti fossero, anche parzialmente, compensate da una riduzione dei trasferimenti erogati attraverso il fondo di solidarietà comunale, si scoraggerebbe la partecipazione attiva degli enti al recupero di basi imponibili.

Sarebbe inoltre opportuno precisare se il termine “immobili”, utilizzato al comma 1, lettera a), numero 1), comprenda, come sembra faccia il capoverso iniziale, anche i terreni agricoli, atteso che il numero 2) sembra invece limitare l’intervento a quelli edificabili accatastati come agricoli. In caso affermativo andrebbe valutato se individuare principi e criteri specifici anche per i terreni effettivamente agricoli. Tali principi e criteri potrebbero riguardare, a titolo meramente indicativo, l’aggiornamento delle qualità di coltura e delle relative classi, la suddivisione tra reddito dominicale e reddito agrario e una più precisa definizione delle attività connesse.

Per quanto riguarda il secondo comma, il riferimento a valori di mercato sembra trascurare che i valori del catasto sono tradizionalmente quelli “ordinari”, ovvero non riflettenti circostanze eccezionali, come, ad esempio, le fasi estreme del ciclo dei prezzi; sarebbe opportuno specificare che il ricorso ai “valori normali espressi dal mercato” si debba basare su medie pluriennali dei valori di mercato, sulla base dei quali, non a caso, le tariffe d’estimo sono state quasi sempre formulate.

Articolo 7 (Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all’Irpef).

– La legge delega prevede la sostituzione delle addizionali comunali e regionali all’Irpef, calcolate sulla stessa base imponibile di quest’ultima, con altrettante sovraimposte, determinate con riferimento all’Irpef stessa e manovrabili dai singoli enti impositori. La sostituzione avverrà a parità di gettito complessivo, calcolato utilizzando l’aliquota base per le Regioni e l’aliquota media per i Comuni.

Le addizionali all’Irpef costituiscono due rilevanti fonti di finanziamento per Regioni e Comuni, pari, rispettivamente, a circa 12 e 5 miliardi e a poco meno del 9 e del 15 per cento delle rispettive risorse tributarie. Nel corso dell’ultimo decennio, anche in risposta al taglio dei trasferimenti, gli enti hanno fatto ampio ricorso alla facoltà di differenziare e incrementare le aliquote, con il duplice effetto di una marcata eterogeneità territoriale del prelievo effettivo, e di esaurire in circa metà dei casi gli

spazi di manovrabilità⁶; a 7 Regioni sono state imposte maggiorazioni automatiche per rientrare dai disavanzi sanitari.

La riforma delle addizionali avrebbe diverse finalità:

- semplificare la struttura del prelievo, oggi resa complessa dalle opzioni che gli enti territoriali hanno a disposizione come margine di manovra: due terzi delle Regioni e Province autonome hanno optato per aliquote progressive e circa 2.900 comuni (sui 6.700 comuni che applicano il prelievo) hanno introdotto una fascia esente o aliquote progressive o entrambe le misure. Tale varietà di assetti comporta un appesantimento degli adempimenti, in particolare per i sostituti d'imposta, come i datori di lavoro con dipendenti residenti in località diverse;
- rimuovere la commistione fra diverse scale di progressività, decise dai vari livelli di governo, che determina, come detto, una marcata eterogeneità territoriale, in modo da gestire la progressività dell'Irpef a livello centrale, coerentemente con la funzione redistributiva dell'imposta⁷;
- evitare il “salto” delle aliquote marginali connesso con l'applicazione delle addizionali al reddito complessivo, anche in presenza di detrazioni che riducono l'Irpef.

Nella scelta tra addizionali, sovrainposte e compartecipazioni, si deve tener presente che esse costituiscono tutti strumenti di finanza decentrata “condivisa”, soluzione intermedia fra la finanza “separata”, con enti titolari di propri tributi, e la finanza “derivata”, basata su trasferimenti. La distinzione fra i tre strumenti è nella misura della manovrabilità, di diverso grado tra addizionale e sovrainposta e nulla per la compartecipazione, e nella semplicità amministrativa e di *compliance*, massima nel caso della compartecipazione e minima in quello dell'addizionale. La delega opta esplicitamente per la sovrainposta, in quanto garantirebbe al tempo stesso semplicità e manovrabilità del prelievo. Va tuttavia rilevato che, almeno con riferimento ai Comuni, la semplificazione operata dalla sovrainposta, pur significativa, non sarebbe risolutiva: i datori di lavoro dovrebbero sempre confrontarsi con un universo di svariate migliaia di aliquote.

Articolo 8 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione). – All'articolo 8 la delega prevede una riorganizzazione dell'apparato amministrativo che gestisce il

⁶ Cfr. audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

⁷ Secondo i principi del federalismo fiscale devono essere attribuite al livello di governo centrale le funzioni di stabilizzazione macroeconomica, redistribuzione del reddito e fornitura di beni pubblici nazionali, mentre ai governi locali spetta la fornitura di beni pubblici consumabili all'interno delle relative giurisdizioni.

sistema nazionale della riscossione, trasferendo, in tutto o in parte, le funzioni e le attività ora svolte dall’Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER) all’Agenzia delle entrate (AdE), superando l’attuale separazione formale fra titolare ed esecutore della funzione e rivedendo il meccanismo di remunerazione (il cosiddetto aggio). L’obiettivo principale è aumentare l’efficienza del sistema attraverso l’integrazione e interoperabilità dei sistemi informatici e delle banche dati, eliminando duplicazioni e riducendo quindi i costi operativi. Per garantire la continuità del servizio della riscossione, la delega prevede il trasferimento delle risorse strumentali di AdER ad AdE, ivi compreso il personale.

Nonostante recenti interventi normativi, la riscossione continua a essere afflitta da inefficienze: il rapporto tra crediti riscossi e carichi affidati nell’anno risulta di molto inferiore a quello di altri Paesi dell’Unione europea⁸.

Per quanto riguarda gli assetti organizzativi la delega, in continuità con gli interventi del passato, prefigura l’adozione del modello monistico di coincidenza dell’ente impositore con l’esattore che caratterizza anche i principali Paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito), seguendo le raccomandazioni formulate da OCSE e FMI nei loro rapporti del 2016 sull’amministrazione fiscale italiana. Tale scelta consentirebbe una maggiore partecipazione dell’ente impositore all’attività di riscossione, con conseguente incremento dell’efficienza e dell’efficacia del processo grazie a un migliore sfruttamento delle informazioni nell’individuazione delle posizioni a rischio e nell’adozione dei provvedimenti a tutela dell’erario. Il sistema così strutturato dovrebbe poggiare sulla piena condivisione delle basi informative e sull’adozione di procedure semplificate e differenziate per tipo di credito. Peraltro l’alternativo sistema duale di separazione fra ente impositore e esattore ha consentito di incentrare su un unico esattore l’attività di riscossione anche per conto di soggetti diversi dall’AdE e in relazione a entrate non tributarie: altre agenzie fiscali (Monopoli e Demanio), enti previdenziali (INPS, INAIL e enti di settore) e parte degli enti locali. Forse per tale motivo la delega prevede il trasferimento all’AdE anche solo di parte delle funzioni e delle attività oggi svolte dall’AdER.

Per quanto riguarda la remunerazione dell’esattore, nel 2015, in attuazione della legge delega n. 23/2014, è stato avviato il superamento dell’aggio, sostituendolo con la previsione di “oneri di riscossione” collegati al grado di *compliance* del contribuente. Sul punto la delega menziona la revisione dell’attuale meccanismo, senza fornire indicazioni esplicite e circostanziate; il testo della

⁸ Secondo la relazione inviata dal MEF ai presidenti delle Camere lo scorso 12 luglio, il rapporto fra crediti riscossi e crediti affidati nell’anno, riferito al 2016 (8,3 per cento) e al 2017 (12,7 per cento), pone il nostro Paese di gran lunga all’ultimo posto, ben distante dalla media (65 e 66 per cento) dei 16 Stati della UE per cui è disponibile tale dato.

delega andrà in ogni caso coordinato con quanto eventualmente sarà disposto dalla legge di bilancio per il 2022⁹.

Sulla questione dell'aggio va ricordato che le pronunce della Corte costituzionale contengono indicazioni volte a disancorare la remunerazione della riscossione dalle somme iscritte a ruolo, collegandola invece all'attività effettivamente svolta in fase di riscossione. La Corte, pur ritenendo l'aggio legittimo, ha sottolineato come i costi della riscossione siano “fortemente condizionati dall'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose, che quindi incidono altrettanto fortemente sulla proporzionalità dell'onere riversato sul contribuente” e come quindi si finisca, paradossalmente, con l'addossare “su una limitata platea di contribuenti (...) il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata in realtà dall'ingente costo della sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti”¹⁰. In questo senso la revisione del meccanismo di remunerazione risulterebbe strettamente collegata all'adozione del modello monistico e ai conseguenti benefici attesi.

La delega non affronta, invece, altri due problemi, vale a dire il “magazzino” della riscossione e la riscossione locale.

Per quanto riguarda il “magazzino” i recenti provvedimenti di rottamazione delle cartelle e di “saldo e stralcio” non hanno consentito di ridimensionare lo stock di crediti che ammonta a circa mille miliardi di euro e che in gran parte riguarda partite non riscuotibili in quanto riferite a imprese cessate o fallite o soggetti nei confronti dei quali le procedure esecutive sono risultate infruttuose¹¹. Al riguardo la delega potrebbe essere integrata dalla previsione di nuovi meccanismi di accertamento dell'inesigibilità, che consentano di accelerare il discarico delle partite.

La riscossione locale è stata oggetto di un significativo intervento con la legge di bilancio 2020, che ha modernizzato gli strumenti giuridici e migliorato l'utilizzo delle banche dati, lasciando però invariato il modello pluralistico di gestione; l'assetto organizzativo resta così affidato all'iniziativa dei singoli comuni, in contrasto con quanto avviene nei principali Paesi europei.

⁹ Il disegno di legge di bilancio 2022 prevede l'abrogazione della quota proporzionale dell'aggio a carico del debitore e il mantenimento del rimborso delle spese cautelari, esecutive e di notificazione.

¹⁰ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 10.6.2021, n. 120. La sentenza trae origine dall'ordinanza del 5.6.2019 con la quale la CTP di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della norma sulla remunerazione del servizio di riscossione (art. 17 d.lgs. n. 112/1999) per contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione.

¹¹ I dati della Corte dei Conti sul rapporto fra crediti cancellati e stock di crediti per il 2016 e 2017 collocano l'Italia all'ultimo posto fra i 16 Stati della UE per cui è disponibile tale dato (cfr. nota 7), con percentuali inferiori all'1 per cento, rispetto a medie oscillanti intorno al 15 per cento (cfr. Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, decisione 24 giugno 2020, n. 10).

Articolo 9 (Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria). – La delega prevede l’adozione di uno o più decreti legislativi per la codificazione delle disposizioni legislative in materia tributaria. L’intento dell’operazione è garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza delle norme di diritto tributario, sia per le singole imposte sia nelle fasi della procedura impositiva (accertamento, sanzioni, giustizia tributaria).

Un’operazione di “codificazione” del diritto tributario è stata più volte proposta; essa di norma prevede una parte generale – innovativa e contenente le regole comuni di procedura (accertamento, riscossione, contenzioso) e in materia di sanzioni – e una speciale sui singoli tributi.

I principi e criteri della legge delega lasciano trasparire, rispetto a quanto il termine “codificazione” suggerisce, un obiettivo più circoscritto, vale a dire il “consolidamento” – o “codificazione formale” – delle norme in testi unici, con modifiche sostanziali soltanto per esigenze di coerenza “giuridica, logica e sistematica”, di chiarezza e di semplificazione e senza la redazione di una parte generale decisamente innovativa.

Nell’impianto della delega la codificazione è posta a conclusione del processo di riforma; questa scelta è verosimilmente giustificata dall’idea che il riordino debba essere effettuato su testi già innovati. Ne deriva che l’operazione potrebbe non iniziare prima di tre anni e mezzo dall’approvazione della legge delega e richiedere, per concludersi, altri due anni.

Per non rinviare così a lungo termine una semplificazione che si ritiene opportuna, si potrebbe considerare l’anticipazione di questa parte della delega, ponendone l’attuazione in parallelo agli altri interventi di riforma. Una tale modalità di lavoro non dovrebbe porre particolari problemi: infatti, i testi “codificati” saranno, in prevalenza, il frutto di interventi formali di riordino, con modifiche anche sostanziali ma limitate, ad esempio, al coordinamento di più testi contraddittori o sovrapposti, mentre razionalizzazioni di maggiore portata dovranno essere rimesse a interventi di riforma vera e propria, con uno specifico criterio di delega; i nuovi articoli, inoltre, potrebbero affiancare alla nuova numerazione il riferimento legislativo ai testi originari, come avvenuto da ultimo per alcuni “codici” emanati in attuazione della legge “Bassanini”, consentendo la rifusione dei testi riformati in quelli riordinati in parallelo. Il risultato sarebbe un unico decreto delegato, di riordino e anche di riforma, se attuata per lo specifico argomento.

Un intervento puntuale di modifica del disegno di legge delega potrebbe integrare i principi generali del “coordinamento” e della “coerenza” previsti dal comma 2, lett. b), con i tre criteri di revisione individuati dalla legistica per la redazione dei testi unici: sistematico, con esclusione di norme estranee, fusione delle ridondanti e rinumerazione; linguistico, con correzione di errori, ambiguità, termini disomogenei e onomastica obsoleta; di relazione con altre fonti normative,

mediante l'eliminazione di norme implicitamente abrogate, incompatibili con interpretazioni sopravvenute, prive di oggetto o dichiarate illegittime da sentenze della Corte costituzionale o attraverso la riformulazione del testo per raccordo con altre norme o modifiche non testuali.

Infine i criteri di delega potrebbero essere utilmente completati prevedendo l'introduzione di un sistema stabile e strutturato per la periodica "pulizia" delle leggi, come esiste per l'intera normativa in altri Paesi; un siffatto meccanismo permetterebbe di non disperdere il lavoro di riordino compiuto.

2. Considerazioni generali sul progetto di riforma

Come rilevato in occasione dell'Audizione tenuta l'11 gennaio scorso presso le Commissioni riunite di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'esigenza di una riforma fiscale ampia e organica è avvertita da tempo.

Il disegno di legge delega, prospettando un intervento di ampio respiro che tocca diversi ambiti del sistema fiscale, rappresenta un passo in questa direzione.

Un ripensamento della struttura della tassazione deve mirare a sostenere la crescita dell'economia, alleggerendo il carico fiscale sui fattori produttivi e riducendo i disincentivi all'offerta di lavoro. Le scelte compiute nel disegno di legge appaiono coerenti con tale obiettivo, ponendo le basi per interventi di revisione che riducano il cuneo fiscale sul lavoro e rimuovano le distorsioni presenti nell'attuale sistema. Al contempo, la riforma deve essere condotta preservando la sostenibilità della finanza pubblica: vanno mantenuti i presidi che il disegno di legge prevede per garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

Altrettanto importante è che la riforma del sistema tributario garantisca certezza e coerenza nell'applicazione delle norme, in modo che esso possa essere percepito come equo, stabile e trasparente. Sotto questo profilo, diverse disposizioni del disegno di legge delega, dall'eliminazione dei tributi minori, alla codificazione e al riallineamento dei valori civilistici e fiscali, mirano alla semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo.

L'impianto del disegno di legge delega potrebbe beneficiare di una più precisa definizione e migliore delimitazione di alcuni dei principi e criteri direttivi, che consentirebbero al legislatore delegato scelte più coordinate e coerenti, evitando le possibili criticità connesse con un eccesso di delega.

Su un piano più generale, data l'ampiezza degli interventi di riforma delineati, diversi dei quali incidono a più livelli sui singoli fattori produttivi o sugli utilizzi del reddito, tra i principi e criteri direttivi particolare attenzione dovrebbe essere prestata anche all'impatto complessivo delle modifiche. A tal fine, sarebbe utile prevedere appositi meccanismi di coordinamento dei singoli interventi nel quadro del più ampio disegno di riforma, tenendo conto anche dell'interazione con le componenti del sistema fiscale non interessate dalla delega, quali, in primo luogo, i prelievi patrimoniali. Infatti, nel sistema italiano l'interazione di imposte patrimoniali e reddituali può determinare un carico tributario complessivo prossimo, se non superiore, a quello che si avrebbe se gli stessi redditi fossero soggetti all'aliquota marginale massima dell'Irpef.

Nell'ottica delle implicazioni sulla progressività complessiva del sistema fiscale e sugli incentivi all'offerta di lavoro, i criteri e i principi della delega dovrebbero inoltre fare esplicito riferimento alla coerenza della tassazione con gli strumenti di sostegno al reddito delle famiglie.

Un'attenta opera di raccordo dovrebbe interessare anche i vari interventi previsti dalla delega che impattano sulla finanza locale (IRAP, addizionali, Imu), in connessione con il completamento del federalismo fiscale inserito quale riforma abilitante nel Piano nazionale di ripresa e di resilienza.

Infine, gli interventi di riforma, in particolare quelli riguardanti la tassazione delle imprese, non dovrebbero prescindere da valutazioni di compatibilità e coerenza con il contesto internazionale, per evitare il rischio di un deterioramento della posizione competitiva del sistema produttivo italiano.