



CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONI RIUNITE  
VI (FINANZE) – VI (FINANZE E TESORO)

*Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle  
persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 5 marzo 2021

---

---

---

## INDICE

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....	3
2. RIFORMA DELL'IRPEF .....	4
2.1 Attuale curva della progressività .....	6
2.2 Questione dell'equità orizzontale .....	8
2.3 Tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo .....	10
2.4 Modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi.....	11
3. PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO.....	12
3.1 Codificazione delle leggi tributarie.....	13
3.2 Abrogazione di imposte "inutili" (tra cui l'IRAP).....	13
3.3 Interventi "specifici" di semplificazione e per la ripartenza e lo sviluppo .....	15

---

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

grazie anzitutto per questa convocazione in audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per un progetto di riforma organica del sistema fiscale italiano che le Vostre Commissioni hanno deciso di avviare – anche per riaffermare, opportunamente, la centralità del Parlamento nel processo legislativo – a seguito della scelta del Governo di stanziare, già nell'originaria formulazione del disegno di legge poi divenuto legge di bilancio per il 2021, un apposito fondo destinato a finanziare per l'appunto una riforma del sistema fiscale.

Da questo punto di vista, consentiteci di osservare che le ottime intenzioni legislative non sembrano al momento poggiare su credibili basi finanziarie, posto che le risorse a disposizione di quel fondo ammontano a 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e 7 miliardi a regime dall'anno 2023, di cui però 5,5 miliardi di euro risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell'assegno unico per i figli a carico.

Pensare di riformare il sistema fiscale avendo a disposizione 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall'anno 2023, costituisce quel che si dice “un vasto progetto”.

Basti pensare che, solo per mettere a regime la detrazione aggiuntiva IRPEF per contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente, con reddito complessivo tra 28.000 e 40.000 euro, la medesima legge di bilancio per il 2021 ha dovuto mettere a disposizione risorse per circa 3 miliardi di euro, ossia il doppio di quel che risulta attualmente disponibile, a regime, sul fondo che dovrebbe finanziare la riforma nemmeno dell'intera IRPEF, ma del sistema fiscale nel suo complesso.

Evidenziamo questi numeri non per svilire l'importanza di un serio ragionamento di riforma del sistema fiscale, della cui opportunità vi diamo invece atto con assoluta convinzione, ma per evitare il consueto rischio “libro dei sogni” che sovente si manifesta ogni qual volta si parla di riforma fiscale.

Al tempo stesso, tuttavia, riteniamo importante ricordare come, nell'ultima legge di bilancio, sin dal documento programmatico elaborato dal Governo, che ne costituisce la premessa e la cornice finanziaria, la quadratura delle coperture è stata ottenuta conteggiando a partire dal 2022 ben 13 miliardi di effetti di cosiddetta “retroazione fiscale”.

La “retroazione fiscale” costituisce il gettito aggiuntivo che si mette in conto a fronte del volano economico che verrà generato dalle misure espansive di maggiori spese e minori entrate.

È dunque lecito attendersi in futuro analoga disponibilità a mettere, tra le coperture di misure di riduzione della pressione fiscale, anche gli effetti di retroazione da esse determinate, rendendo così un po' meno ostica sul piano finanziario, per quanto sempre complessa, l'adozione di queste misure.

È un punto molto importante su cui, dopo questo precedente che ha giustamente suscitato non poco dibattito, la dialettica, tra livello politico e istituzioni tecniche preposte alla stima degli effetti finanziari delle misure, dovrà essere improntato alla massima chiarezza.

Di seguito, cogliamo questa occasione per focalizzare le nostre considerazioni su tre macro-temi:

- la riforma del prelievo fiscale sui redditi ed in particolare su quelli delle persone fisiche, perché il ridisegno della curva della progressività IRPEF è il tema che la politica ha posto al centro del dibattito sulla necessità di una riforma fiscale che sta alla base della presente indagine conoscitiva;

- 
- la razionalizzazione normativa e la semplificazione applicativa, perché è il tema che per certi versi più sta a cuore a chi, come i commercialisti e i loro clienti piccoli o grandi con partita IVA, si confronta tutti i giorni con gli aspetti applicativi del sistema fiscale italiano;
  - l'implementazione di misure idonee a rendere il nostro fisco compatibile con le esigenze di resilienza, ripartenza e sviluppo dell'economia, negli anni "post Covid" a venire.

## 2. RIFORMA DELL'IRPEF

L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) costituisce la voce di entrata più rilevante del bilancio dello Stato. Dati ISTAT alla mano, nell'anno 2019, su 516,6 miliardi di euro di entrate fiscali per imposte dirette, indirette e in conto capitale, le entrate IRPEF sono state 176,8 miliardi di euro che, sommate agli 11,9 miliardi di euro di addizionale regionale e ai 4,7 miliardi di euro di addizionale comunale, portano a un totale di 193,4 miliardi, ossia il 37,4% delle entrate fiscali totali.

Per meglio rendere l'idea della centralità dell'IRPEF, basta ricordare che l'imposta che si colloca al secondo posto è l'IVA con 111,5 miliardi di euro e il terzo posto del podio è occupato dall'IRES con 32,3 miliardi di euro.

La centralità dell'IRPEF discende anche da un altro aspetto: è l'unica imposta cui è affidato il compito di attuare il precetto costituzionale della progressività del sistema fiscale.

Un aspetto, questo, che meriterebbe più di qualche riflessione, ove si entrasse più opportunamente nell'ottica di una riforma complessiva del sistema fiscale italiano, piuttosto che della sua sola componente principale di entrata.

L'esame della attuale curva della progressività, disegnata sulla base di cinque aliquote nominali, dal 23% al 43%, applicabili a ciascuna a un corrispondente scaglione di reddito imponibile, non può prescindere dalla constatazione che, per oltre il 96% dei contribuenti, ossia tutti quelli che sono titolari anche di reddito di lavoro dipendente, pensione o lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale, sia individuale che svolto in forma associata, alla determinazione dell'aliquota effettiva in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile complessivo, da zero a 55.000 euro, concorrono anche le detrazioni di imposta, decrescenti all'aumentare del reddito, a favore dei titolari di redditi da lavoro dipendente, oppure da pensione, oppure da lavoro autonomo.

Il risultato di questa impostazione è che, per il 96% degli oltre 41 milioni di contribuenti IRPEF, la progressività del prelievo va dallo zero al 43% (non dal 23% al 43%), con una curva che è unica per tutti i contribuenti con redditi superiori a 55.000 euro e che è invece differenziata in quattro curve distinte per i contribuenti con redditi fino a 55.000 euro.

In particolare:

- per i contribuenti titolari di redditi da lavoro autonomo, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 4.664 euro;
- per i contribuenti titolari di redditi da pensione, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.128 euro;
- per i redditi da lavoro subordinato e parasubordinato, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.145 euro, ma, se si tiene conto anche del c.d. "bonus 100 euro", la soglia di reddito a partire dalla quale scatta il prelievo IRPEF effettivo si alza sino a 12.506 euro, mentre resta a 8.145 euro quella per l'applicazione delle addizionali all'IRPEF.

---

Questa impostazione della curva della progressività, unita alle deduzioni per oneri dalla base imponibile e alle detrazioni per oneri dall'imposta, produce un risultato, in termini di distribuzione del prelievo IRPEF tra i contribuenti persone fisiche titolari di redditi imponibili, tale per cui su 41.211.336 contribuenti sono ben 13.197.507 (pari al 32,02% dei contribuenti totali) quelli che subiscono un prelievo IRPEF pari a zero.

Dei 28.013.829 contribuenti che subiscono un prelievo IRPEF, 18.099.654 (pari al 43,92% dei contribuenti totali) lo subiscono in misura inferiore al 15% sul reddito complessivo.

Solo i restanti 10.188.019 contribuenti subiscono un prelievo IRPEF superiore al 15% che va dal 17,32% medio per i 2.239.997 contribuenti con reddito complessivo compreso tra 26.000 e 29.000 euro al 39,97% medio per i 38.227 contribuenti con reddito complessivo superiore a 300.000 euro.

Come è noto, i redditi che concorrono a formare la base imponibile dell'IRPEF e delle sue addizionali sono in larghissima parte costituiti da redditi da lavoro e da redditi da pensione.

Su 855,3 miliardi di euro di redditi soggetti a IRPEF e relative addizionali (pari al totale di 864,2 miliardi di euro meno gli 8,9 miliardi di euro di redditi fondiari relativi all'abitazione principale che sono esclusi da imposizione mediante apposita deduzione di pari ammontare), quelli che derivano da redditi da lavoro sono 564,5 miliardi di euro e quelli che derivano da redditi da pensione sono 258,1 miliardi di euro, ossia, nel loro complesso il 96,2% del totale.

Il dettaglio dei 564,1 miliardi di euro che derivano da redditi da lavoro, pari al 66% del totale, è il seguente:

- 462,5 miliardi di euro derivano da lavoro subordinato e parasubordinato;
- 35,7 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale svolto in forma individuale;
- 31,9 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo imprenditoriale svolto in forma individuale;
- 34,4 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale svolto in forma associata.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, è a dir poco essenziale sottolineare che questi redditi da lavoro, oltre a valere il 66% dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100% della base imponibile che risulta gravata dall'altra gamba del prelievo tributario, ossia quello contributivo.

Nel 2019, le entrate tributarie riconducibili non già a quelle fiscali (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale), bensì a quelle contributive, sono state pari a 241,9 miliardi di euro.

Questi 241,9 miliardi di euro, sommati al 66% delle entrate per IRPEF e relative addizionali, evidenziano come, su un totale di entrate tributarie di 758,5 miliardi di euro, ben 369,5 miliardi di euro, pari al 48,7%, derivano da redditi di lavoro delle persone fisiche.

Come evidenziato anche dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, nel corso della sua audizione, a fronte di questi 855,3 miliardi di euro di redditi che risultano soggetti ad IRPEF e relative addizionali, di cui il 95,2% è rappresentato da redditi da lavoro o pensione, ci sono altri 88,2 miliardi di euro di redditi che sfuggono a questa imposizione, perché esclusi da prelievo (come gli 8,9 miliardi di euro di redditi fondiari degli immobili adibiti ad abitazione principale), oppure perché assoggettati a regimi di tassazione sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali:

- 9,7 miliardi di euro di redditi di lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale svolto in forma individuale, cui si applica la c.d. "flat tax degli autonomi" al 15%;

- 
- 15,7 miliardi di euro di redditi da locazioni di immobili a destinazione abitativa, cui si applica la c.d. “cedolare secca delle locazioni immobiliari” al 10% o 21%;
  - 2,9 miliardi di euro di redditi da lavoro dipendente, cui si applica la c.d. “imposta sostitutiva sui premi di produttività” al 10%;
  - 7,4 miliardi di redditi fondiari relativi a immobili che scontano l’IMU;
  - 43,6 miliardi di euro di redditi di capitale e diversi, cui si applicano le imposte sostitutive o le ritenute alla fonte a titolo di imposta proprie delle rendite finanziarie, con aliquota armonizzata al 26%.

Se, sulla base dei dati relativi all’anno di imposta 2018, risulta che i redditi non assoggettati a IRPEF, in quanto neutralizzati mediante pari deduzione o assoggettati a regimi di imposizione sostitutiva, ammontano al 9,3% del totale dei redditi censiti, è opportuno sottolineare che questa percentuale è da considerarsi già attualmente superiore al 10%, in considerazione del fatto che, per gli anni di imposta successivi al 2018, la legislazione vigente prevede un ambito di applicazione più ampio, di quello dell’epoca, della c.d. “flat tax dei lavoratori autonomi individuali”, nonché l’inclusione dei dividendi da partecipazioni qualificate nel novero dei redditi soggetti all’imposizione sostitutiva del 26%, propria delle rendite finanziarie.

Tutto ciò premesso, nel rinviare al documento elaborato dalla commissione di esperti sulla riforma dell’IRPEF *sub* Allegato 1, promossa dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, affidandone il coordinamento dei lavori al professor Cottarelli (che si allega alla presente audizione), formuliamo di seguito alcune considerazioni su quelli che rappresentano i due assi cartesiani sui quali dovrebbe essere basato un sistema fiscale equo:

- l’equità verticale, ossia l’equità nella strutturazione della curva della progressività del prelievo e nella conseguente distribuzione del carico fiscale complessivo tra coorti di contribuenti con livelli di reddito diversi;
- l’equità orizzontale, ossia l’identità di prelievo tra redditi di uguale ammontare seppure di diversa origine, salvo differenziazioni fondate su finalità di discriminazioni qualitative dei redditi basate su assunti razionali e consapevoli.

### **2.1 Attuale curva della progressività**

L’attuale curva della progressività italiana evidenzia tre criticità principali:

- in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi (fino a 28.000 euro), differenze molto accentuate tra contribuenti con lo stesso ammontare di reddito imponibile, ma tipologie di redditi diversi che concorrono a formarlo (questione della c.d. “equità orizzontale”), dovuta all’effetto combinato di detrazioni decrescenti differenziate e, soprattutto, del bonus 100 euro;
- in corrispondenza dei redditi medi e medio-alti (da 28.000 a 75.000 euro), una crescita eccessivamente sostenuta dell’aliquota media effettiva, dovuta a una curva della progressività che, già in corrispondenza dei 28.000 euro di reddito imponibile, passa ad una aliquota marginale del 38%, con un salto di ben 11 punti percentuali dallo scaglione precedente, in un contesto in cui, parallelamente, continuano a decrescere rapidamente le detrazioni per redditi da lavoro e pensione, fino ad azzerarsi a 55.000 euro;

- 
- in corrispondenza dei redditi molto elevati (oltre 500.000 euro), aliquote medie effettive che divengono addirittura più favorevoli di quelle di altri Paesi (Germania) rispetto ai quali, fino a tale soglia, sussiste un rapporto inverso di “convenienza” tra le due curve, nel senso che fino a 500.000 euro di reddito imponibile l’aliquota media effettiva italiana è invece più elevata di quella tedesca.

Il passaggio ad una curva della progressività su “modello tedesco” consentirebbe di superare tutte e tre queste criticità, perché si determinerebbe:

- una curva della progressività unica per tutti i contribuenti anche in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi;
- un riassorbimento della “gobba” da iper-progressività che affligge attualmente i redditi medi e medio-alti;
- il riequilibrio dell’“appiattimento” da ipo-progressività che contraddistingue attualmente i redditi molto elevati.

Dal punto di vista della metodologia di calcolo dell’aliquota media effettiva, il modello tedesco non appare né più complicato, né meno trasparente dell’attuale sistema italiano, il quale risulta basato non solo su poche, ben individuate e chiare aliquote marginali (attualmente 5), ma anche su complesse detrazioni decrescenti che, ai fini della determinazione dell’aliquota media effettiva, richiedono per l’appunto conteggi non meno complessi di quelli che sottendono al c.d. “algoritmo” tedesco.

Una ipotesi di lavoro, che abbiamo concepito per fare chiarezza, è quella di sostituire le attuali curve della progressività italiana con una curva della progressività su “modello tedesco”, prevedendo un’aliquota “zero” fino a 8.170 euro (in Germania è “zero” fino a 9.408 euro), la quale si sviluppi poi in modo perfettamente parallelo all’attuale curva della progressività tedesca, mantenendo 2 punti percentuali di aliquota effettiva in più in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile.

Questa ipotesi di lavoro presenta un costo, in termini di minore gettito, che stimiamo in un intorno di 8-10 miliardi, grazie anche al riassorbimento delle risorse attualmente impiegate per il bonus 100 euro a favore dei dipendenti e della c.d. “flat tax delle partite IVA individuali”.

I “perdenti” di questo cambiamento sarebbero appunto i contribuenti con redditi di lavoro dipendente compresi tra 8.145 e 28.000 euro (che perderebbero parte del beneficio derivante dal bonus 100 euro), i contribuenti che applicano la “flat tax delle partite IVA individuali” con redditi di lavoro autonomo superiori a 22.000 euro, oltre ai contribuenti con un reddito imponibile superiore a 200.000 euro.

Per tutti gli altri, il cambiamento produrrebbe invece una diminuzione dell’aliquota media effettiva applicata sul reddito imponibile.

Nel caso in cui si ritenga politicamente non percorribile la via “tedesca” di una curva della progressività unica per tutti i contribuenti e si preferisca invece mantenere l’attuale assetto di curve della progressività differenziate, in base alla tipologia di redditi che concorrono a formare il reddito imponibile, riteniamo che ciò implichi necessariamente due cose:

- il mantenimento anche della c.d. “flat tax delle partite IVA individuali”, in parallelo agli altri elementi di “disarticolazione” della unitarietà della progressività (detrazioni decrescenti differenziate e bonus);

- 
- il mantenimento di una curva della progressività espressa sotto forma di aliquote marginali uniche per tutti i contribuenti, su cui si applicano fattori di correzione “differenziati” per categorie di reddito (quali sono le attuali detrazioni decrescenti) espressamente individuati.

In altre parole, riteniamo tecnicamente condivisibile l'eventuale scelta di passare ad una curva di progressività costruita su “modello tedesco”, ma riterremo del pari tecnicamente non condivisibile l'eventuale scelta di procedere alla meramente formale “vestizione alla tedesca” di una progressività italiana che, nella sostanza, rimarrebbe ancorata alle sue logiche attuali, sia nei suoi profili di sviluppo “verticale” (tra contribuenti con livelli diversi di reddito imponibile) che in quelli di sviluppo “orizzontale” (tra contribuenti con lo stesso reddito imponibile, ma tipologie diverse di redditi che concorrono a formarlo).

Laddove la scelta politica sia quella di permanere nell'attuale schema della progressività italiana, con aliquote “lorde” uniche per tutti, ma curve della progressività differenziate per tipologia di contribuente, mediante appositi fattori di correzione “differenziati”, riteniamo prioritario agire sul terzo scaglione di reddito imponibile, ossia quello che va da 28.000 euro a 55.000 euro di reddito, su cui si applica attualmente l'aliquota del 38%.

Una ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di suddividerlo in due distinti scaglioni:

- il primo, da 28.000 euro a 40.000 euro, con applicazione dell'aliquota marginale del 32%;
- il secondo, da 40.000 euro a 55.000 euro, con applicazione dell'aliquota marginale del 38%.

Unitamente a questa prioritaria modifica, potrebbero essere considerati altri interventi in corrispondenza dei redditi bassi e medio-bassi, volti a uniformare anche per pensionati e lavoratori autonomi la detrazione decrescente che si applica ai lavoratori dipendenti, così da circoscrivere le differenze nella curva “sostanziale” della progressività al solo fattore “bonus 100 euro”, ove spettante.

## **2.2 *Questione dell'equità orizzontale***

Un tema sempre più delicato, di pari passo con l'introduzione di regimi opzionali e di detrazioni settoriali, che continuano imperterriti anche in questa legge di bilancio in corso di approvazione, è infatti quello dell'equità orizzontale della progressività (ossia quella tra redditi di tipo diverso, ma di ammontare uguale) non solo di quella verticale (ossia tra redditi di ammontare diverso).

A livello teorico, il soddisfacimento del requisito dell'equità orizzontale richiederebbe un sistema capace di tassare tutti i redditi nella stessa identica misura, al netto delle sole differenze giustificate da circostanze quali le diverse modalità di determinazione delle basi imponibili.

Sul piano pratico, questa fondamentale aspirazione trova un ragionevole punto di compromesso nella previsione di un sistema duale che preveda due sistemi di tassazione diversi:

- uno per i redditi che derivano da lavoro (subordinato, parasubordinato, libero professionale e imprenditoriale, ivi compresi i redditi “differiti” da lavoro, ossia le pensioni);
- uno per i redditi che derivano da disponibilità o impiego di capitali e mezzi.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro “redditi da lavoro” richiede il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate, per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo.

---

La curva della progressività, data da aliquote marginali, scaglioni e detrazioni decrescenti per redditi da lavoro, deve essere unica per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro.

A monte o a valle dell'unica curva della progressività, è corretto prevedere un meccanismo forfetario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che i lavoratori dipendenti sostengono (a differenza dei pensionati) senza possibilità di deduzione analitica dal reddito (a differenza dei lavoratori autonomi).

Questo meccanismo forfetario può assumere la forma di deduzione forfetaria dal reddito di lavoro dipendente, oppure di detrazione dall'imposta lorda, fermo restando che, in accordo alla finalità, dovrebbe trattarsi di detrazione fissa non decrescente.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" impone anche di allineare i lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei redditi da lavoro alla formazione del reddito complessivo.

Deve essere previsto anche per i lavoratori autonomi, così come per i lavoratori dipendenti, che alla formazione del reddito complessivo concorre il reddito imponibile da lavoro, ossia il reddito lordo al netto dei contributi previdenziali obbligatori a carico del lavoratore.

L'attuale differente modalità di computo dei redditi da lavoro nel reddito complessivo crea ingiustificate disparità di trattamento, a parità di reddito imponibile, posto che le detrazioni decrescenti sono commisurate al livello del reddito complessivo e non del reddito imponibile.

Con queste modifiche, ai fini del raggiungimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" restano da affrontare i temi del bonus 100 euro per i lavoratori dipendenti con reddito complessivo tra 8.145 e 28.000 euro e della "flat tax delle partite IVA individuali" per i lavoratori autonomi con fatturato fino a 65.000 euro.

Nella misura in cui la finalità del bonus 100 euro è quella di aumentare il reddito disponibile netto del lavoratore, in considerazione del doppio prelievo (fiscale e contributivo) a suo carico che falciava il reddito lordo (cuneo fiscale e contributivo), togliere il bonus 100 euro dal perimetro dell'IRPEF costituisce una soluzione corretta e la stessa linea deve essere tenuta nel caso di estensioni integrali o parziali del bonus ad altre platee di beneficiari.

Naturalmente, in termini di equità orizzontale, non sussiste alcuna giustificazione per non estendere il bonus ai lavoratori autonomi che, così come i lavoratori dipendenti, sono caratterizzati sui propri redditi da lavoro dalla stessa falciatura fiscale e contributiva sul reddito lordo che riduce drasticamente il reddito disponibile (l'IRPEF e le relative addizionali regionali sono uguali per tutti e anche il prelievo contributivo, arrivato al 25% nella componente a carico del lavoratore autonomo sul proprio reddito lordo, coincide già da diversi anni).

L'applicazione del bonus 100 euro (o della diversa entità rideterminata) a tutte le categorie di lavoratori caratterizzati dal medesimo cuneo fiscale e contributivo renderebbe a quel punto ingiustificata, in termini di equità orizzontale, la previsione di una "flat tax delle partite IVA individuali" e il relativo regime potrebbe persistere unicamente come regime di semplificazione fiscale degli adempimenti e della determinazione dell'imponibile, su cui applicare poi le normali aliquote, detrazioni e bonus valide per tutti i lavoratori.

Laddove invece persistesse la riserva del bonus 100 euro ai soli lavoratori dipendenti, qualsiasi intervento volto a ridimensionare l'attuale regime della "flat tax delle partite IVA individuali" rappresenterebbe non già una scelta finalizzata

---

ad incrementare l'equità orizzontale tra lavoratori dipendenti e autonomi, quanto piuttosto ad accentuare l'inequità orizzontale esistente.

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da disponibilità e impiego di capitali e mezzi" richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva che siano uniformi sul versante delle aliquote applicate.

L'attuale aliquota "uniforme" risulta essere quella del 26%.

Poiché l'accettazione di un sistema duale, rispetto al tema dell'equità orizzontale, costituisce una scelta di pragmatico compromesso rispetto a un modello teorico ideale di tassazione di tutti i redditi nell'ambito della progressività IRPEF, è evidente che il compromesso non va accettato dove non strettamente necessario.

Per questo motivo, si ritengono necessari da accettare i regimi di imposizione sostitutiva sui redditi derivanti da capitali di ricchezza mobiliare, mentre si ritengono non necessari da accettare i regimi di imposizione sostitutiva sui redditi derivanti da capitali di ricchezza immobiliare.

Da questo punto di vista, il mantenimento del regime di "cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone fisiche" può trovare una propria *ratio* e giustificazione esclusivamente nell'ottica di strumento finalizzato a favorire l'"emersione del sommerso" che caratterizza questo settore, tenuto anche conto degli apprezzabili risultati effettivamente conseguiti (e certificati dalle relazioni ufficiali del MEF) dalla misura in questi anni.

Sempre in un'ottica di equità orizzontale, si ritiene che dovrebbe essere consentita la tassazione dei redditi di impresa e lavoro autonomo prodotti in forma associata secondo modalità analoghe a quelli prodotti dalle società di capitali, con applicazione di una aliquota flat parificata a quella dell'IRES e successiva "tassazione a saldo" in occasione della distribuzione dei redditi agli associati.

### **2.3 Tassazione per cassa dei redditi di impresa e di lavoro autonomo**

La proposta relativa al passaggio a un nuovo sistema di tassazione per cassa di imprese minori e lavoratori autonomi, formulata dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, nel corso della sua audizione, si basa sui due seguenti aspetti principali: (i) la deducibilità immediata degli investimenti, in luogo di quella rateizzata mediante gli ammortamenti, e l'applicazione del criterio di cassa anche a tutte le altre voci oggi soggette al criterio di competenza; (ii) l'introduzione di un sistema di liquidazione periodica mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. La platea dei soggetti interessati, "risalendo gradualmente la scala dimensionale d'impresa", comprenderebbe quindi, essenzialmente, le imprese minori in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi.

Riguardo alla determinazione della base imponibile in base ad un criterio di cassa, la proposta, in linea di principio, può essere condivisa se l'idea non modifica il presupposto identificativo dell'IRPEF, ossia un indice di capacità contributiva comunque costituito da "puro" reddito. In effetti, se si preserva il concetto di reddito, allora, anche alla luce delle crisi in atto, esso può essere tassato al momento in cui diviene liquido (fatte salve alcune perplessità sulla deducibilità per cassa del TFR o di altri costi certi nell'esistenza il cui sostenimento si verifica dopo molti anni dalla loro maturazione). Questa mini rivoluzione, che condurrebbe a valorizzare lo studio e la pianificazione dei flussi di cassa di qualunque attività economica aprirebbe nuove frontiere e nuove opportunità sia al mondo delle piccole imprese, sia al mondo della professioni.

---

Non può invece tecnicamente condividersi un sistema di tassazione basato sul modello di *cash flow tax* in quanto il presupposto impositivo non sarebbe più il possesso di un puro reddito. Quel modello di tassazione condurrebbe a un tributo nuovo e diverso da una imposta sul puro reddito, un tributo ibrido, che non sarebbe compatibile né con le norme comunitarie, né con le convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni sul reddito, e che rischierebbe di non superare il vaglio di costituzionalità per violazione del principio di parità di trattamento rispetto ai contribuenti tassati per competenza.

Il CNDCEC esprime inoltre un giudizio fortemente negativo sull'eventuale introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi che sarebbe sicuramente in contrasto con gli obiettivi di semplificazione, in quanto moltiplicherebbe gli adempimenti a carico dei contribuenti e risulterebbe poco adeguato al cospetto di redditi che, a differenza di quelli di lavoro dipendente, sono estremamente variabili nel corso del periodo d'imposta e che mal si conciliano, quindi, con un sistema di liquidazione infrannuale dell'imposta.

La proliferazione degli adempimenti non potrebbe essere evitata neppure dalla prospettiva di introduzione di una liquidazione periodica precompilata da parte dell'Agenzia delle entrate, non venendo comunque meno per il contribuente l'onere di controllare i dati resi disponibili dall'Agenzia nonché l'obbligo di computare i dati inevitabilmente mancanti (basti pensare a tutti i costi non rilevanti ai fini IVA e non oggetto di fatturazione elettronica ovvero a tutte le operazioni che, pur rilevanti ai fini IVA, sfuggono, ancora oggi, all'obbligo di fatturazione elettronica), oltre alla ovvia moltiplicazione dei versamenti da effettuare durante l'anno. Peraltro, anche con il sistema di liquidazione per cassa, così come proposto, sembrerebbe comunque ineludibile una liquidazione finale di conguaglio, essendo altrimenti necessario applicare la progressività delle aliquote in ciascuna liquidazione, il che sarebbe molto più complicato di quanto già oggi non lo sia per i lavoratori dipendenti, considerato che i redditi mensili (o trimestrali) di imprenditori e lavoratori autonomi sono di importo estremamente variabile a differenza di quelli di lavoro dipendente, con grave nocumento, anche sotto quest'ultimo profilo, per la semplificazione degli adempimenti.

Un sistema di tassazione basato su un reddito determinato per cassa ben potrebbe invece coordinarsi con un sistema di ritenute d'acconto con aliquota ridotta (2 per cento) a carico di imprese minori e lavoratori autonomi, che consentirebbe tra l'altro di eliminare i versamenti degli acconti delle imposte sui redditi nonché l'attuale ritenuta del 20 per cento sui lavoratori autonomi.

#### **2.4 Modalità di liquidazione delle imposte dirette per imprese e lavoratori autonomi.**

In merito alla tematica in oggetto, è giunta allo scrivente Consiglio nazionale una richiesta di approfondimento e un parere sull'ipotesi di *“adottare - per le persone fisiche titolari di partita IVA [rectius: i lavoratori autonomi], le imprese individuali, le società di persone e le società di capitali, soggetti a parametri e agli ISA (ex studi di settore) e ai soggetti in regime forfettario - un sistema semplificato di liquidazione delle imposte, che - pur mantenendo il criterio attuale di competenza o cassa nella determinazione della base imponibile - abbandoni il sistema del saldo e dell'acconto previsionale oggi concentrato in due soli momenti: giugno/luglio e novembre”* (proposta convenzionalmente denominata *“Gusmeroli/Marattin – Confesercenti”*).

L'ipotesi proposta è quella di un sistema strutturato con i medesimi attuali calcoli però con rateizzazione su base mensile, ovvero in 12 rate corrispondenti ciascuna ad un dodicesimo delle imposte pagate l'anno precedente. Eventuali

---

differenze d'imposta di un anno rispetto all'anno precedente verrebbero poi compensate nella rateizzazione dell'anno successivo.

Questa nuova modalità di liquidazione sarebbe accompagnata dall'abolizione della ritenuta d'acconto e avrebbe il vantaggio di offrire alle aziende una programmazione finanziaria certa e più chiara.

Le scadenze ipotizzate nella proposta, facendo riferimento ad esempio agli anni 2020/2021, sarebbero le seguenti:

- 1/6 del saldo dell'anno precedente (2020) e del primo acconto dell'anno nuovo (2021), ogni mese, a decorrere dalla fine del mese di luglio (oppure a decorrere dal 16 del mese) sino alla fine di dicembre (oppure sino al 16 del mese);
- 1/6 del secondo acconto dell'anno nuovo (2021), ogni mese, da gennaio a giugno del 2022.

Il CNDCEC valuta positivamente questo possibile nuovo impianto delle modalità di liquidazione delle imposte dirette per i seguenti motivi. Innanzitutto, garantisce ai contribuenti un più ampio periodo di dilazione dei versamenti delle imposte dovute a saldo e in acconto. Ed infatti, oltre al mese aggiuntivo (dicembre) riconosciuto per i versamenti del saldo e del primo acconto, la proposta prevede anche la dilazione del versamento del secondo acconto (attualmente dovuto in un'unica soluzione entro novembre), in sei rate mensili da gennaio a giugno dell'anno successivo a quello relativo all'acconto stesso.

Altro aspetto di assoluta rilevanza della proposta – che peraltro recepisce, sul punto, l'analoga richiesta già formulata dal CNDCEC – attiene all'abolizione della ritenuta d'acconto, con effetti positivi anche in termini di semplificazione degli adempimenti a carico dei sostituti d'imposta.

Ovviamente, anche con il nuovo sistema, dovrebbe essere confermata la facoltà di determinare gli acconti in base al metodo previsionale, per evitare l'insorgere di eccedenze a credito nei periodi in cui l'imponibile si riduce rispetto a quello del periodo d'imposta precedente.

L'unico aspetto da valutare con attenzione riguarda le ricadute sul gettito derivanti dallo slittamento dei versamenti relativi al secondo acconto all'anno successivo a quello di sua "competenza" temporale. Si dovrebbero infatti individuare le risorse aggiuntive necessarie per coprire la riduzione di gettito provocata dal predetto slittamento all'anno successivo del secondo acconto e dalla contestuale abolizione delle ritenute d'acconto. Si tratta di un deficit temporaneo di cassa che si presenta nel solo primo anno di applicazione del nuovo sistema (l'abolizione delle ritenute d'acconto verrà compensata infatti dall'incremento dei saldi e degli acconti versati nell'anno successivo), per il quale si dovranno individuare le idonee ipotesi di copertura. A quest'ultimo fine, si possono prevedere dei meccanismi per assorbire tale fabbisogno, come ad esempio il ricalcolo degli acconti dovuti nel primo anno di applicazione delle nuove regole, senza tener conto delle ritenute d'acconto subite nell'anno precedente.

### **3. PROPOSTE FISCALI DI SEMPLIFICAZIONE E PER LA RIPARTENZA E LO SVILUPPO**

Tra le principali questioni irrisolte della fiscalità del nostro Paese vi è certamente l'eccessivo numero degli adempimenti e l'estrema complessità della normativa che, per effetto dei costanti rimaneggiamenti cui è sottoposta, ha prodotto un sistema fiscale divenuto ormai disorganico, irrazionale, difficile da interpretare e, in ultima analisi, privo delle caratteristiche proprie di un ordinamento, ossia di un insieme coordinato di atti normativi.

---

Per tale motivo un obiettivo prioritario di qualsiasi ipotesi di riforma fiscale deve necessariamente consistere nella semplificazione degli adempimenti e nella razionalizzazione della normativa, in modo da garantire maggiore certezza e stabilità al nostro sistema tributario, realizzando un sistema chiaro, certo e coerente, oltre che doverosamente efficiente in termini di costi e benefici.

### **3.1 Codificazione delle leggi tributarie**

Per quanto concerne la semplificazione normativa, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere rivolto alla predisposizione di un "Codice tributario", composto da tre libri:

- il primo, dedicato agli schemi generali di applicazione di tutti i tributi (controlli, accertamento, riscossione, sanzioni), in cui far confluire anche lo Statuto dei diritti del contribuente;
- il secondo, riservato agli aspetti sostanziali dei singoli tributi;
- il terzo, relativo al processo tributario.

La forma, nel diritto (non solo quello tributario), è sostanza.

Senza un'opera di sistematizzazione dei testi normativi e di ordine formale che deve essere anzitutto il legislatore ad imporsi, sarà impossibile realizzare una reale semplificazione del nostro sistema fiscale e, anche laddove dovesse venire realizzata, sarà impossibile garantire che essa sia stabile e duratura.

### **3.2 Abrogazione di imposte "inutili" (tra cui l'IRAP)**

Per quanto concerne la razionalizzazione normativa, a monte di interventi "specifici" su singoli aspetti normativi o applicativi concernenti imposte e tasse esistenti, oltre che ovviamente la disciplina dell'accertamento, della riscossione, dell'amministrazione della giustizia tributaria e delle sanzioni applicabili ai contribuenti nei casi di violazione, si pone il tema dell'efficienza del sistema tributario in termini di minimizzazione del numero di imposte e tasse vigenti.

Da questo punto di vista, pare opportuno evidenziare che, su 516,6 miliardi di entrate tributarie rilevate dall'ISTAT per l'anno 2019, l'87,4% deriva dai dieci tributi più importanti (che sono, in ordine di grandezza: IRPEF e relative addizionali; IVA; IRES; le accise sugli oli minerali; l'IRAP; l'IMU; l'imposta sull'energia elettrica e i cosiddetti "oneri di sistema"; le accise sui tabacchi; l'imposta sul lotto e le lotterie; l'imposta di bollo), mentre il restante 12,6% deriva alle altre 102 voci di entrata fiscale censite dall'ISTAT.

L'inutilità di una imposta o tassa, con il suo corredo di adempimenti per i contribuenti e oneri gestionali di attuazione e controllo per lo Stato, non discende, però, soltanto dalla constatazione quantitativa della irrisorietà del suo gettito, ma anche dalla constatazione qualitativa della mancanza di giustificazione, in termini di specificità del presupposto imponibile colpito, del suo autonomo mantenimento, in luogo del suo accorpamento con altre imposte o tasse che colpiscono un presupposto imponibile identico o comunque ampiamente sovrapposto.

Un esempio di razionalizzazione normativa di questo tipo è stato recentemente offerto dal sacrosanto accorpamento della TASI nell'IMU, accogliendo per altro una delle proposte di razionalizzazione già in passato avanzate dai commercialisti.

Ecco perché, al di là delle senz'altro condivisibili aspirazioni di abrogazione della pleora di micro-imposte e micro-tasse che, dati alla mano del bilancio dello Stato, offrono un contributo di gettito talmente marginale dall'evidenziare *icto oculi*

---

l'inefficienza del loro mantenimento nel sistema fiscale, preferiamo in questa sede rilanciare con forza l'altra proposta di razionalizzazione normativa che, insieme a quella ormai realizzata dell'abrogazione della TASI, portiamo avanti già da qualche tempo: la definitiva abolizione dell'IRAP sull'intero comparto delle attività produttive di reddito di impresa e di lavoro autonomo.

Parliamo di razionalizzazione normativa e non di riduzione della pressione fiscale; l'abolizione dell'IRAP su tutte le attività produttive potrebbe infatti essere compensata in termini di gettito dall'introduzione di una addizionale regionale all'IRES (ed eventualmente anche con un prelievo regionale sul reddito di impresa e di lavoro autonomo dei soggetti IRPEF), con aliquote determinate da ciascuna regione in funzione dell'obiettivo di invarianza di gettito.

L'effetto di semplificazione per il sistema fiscale, sia lato contribuenti, sia lato Amministrazione finanziaria, sarebbe significativo, in quanto sparirebbe niente meno che una imposta con tutta la sua filiera di calcoli, adempimenti e controlli. L'opportunità di questa semplificazione è tanto più pressante da quando, con la legge di bilancio per il 2015, è stata rimossa l'indeducibilità dalla base imponibile IRAP delle attività produttive del costo del lavoro a tempo indeterminato.

Le differenze tra la base imponibile delle attività produttive ai fini delle imposte sul reddito e quella ai fini IRAP è sostanzialmente ridotta al costo del lavoro a tempo determinato, gli interessi passivi, la svalutazione e le perdite sui crediti, le componenti di reddito di natura straordinaria.

Eventuali politiche volte a privilegiare la capitalizzazione delle imprese rispetto al ricorso al capitale di debito, oppure l'utilizzo di lavoro stabile rispetto a quello a termine, possono essere perseguite con meccanismi *ad hoc* all'interno delle regole di determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, senza necessitare di due distinti binari IRES/IRPEF e IRAP che producono una defatigante e costosa duplicazione di ogni fase di applicazione ed anche di gestione dei tributi.

Inoltre, la stratificazione nel tempo di interventi, volti a consentire forme agevolative nell'ambito del prelievo IRAP, ha reso le modalità di calcolo di questo tributo un autentico ginepraio inutilmente complesso.

La soluzione preferibile, anche in un'ottica di alleggerimento della pressione fiscale sulla piccola impresa che non ha sino ad oggi beneficiato di riduzioni della pressione fiscale che hanno invece interessato il comparto dei soggetti IRES (la cui aliquota è stata recentemente ridotta dal 27,5% al 24%), sarebbe quella di sostituire i 14 miliardi di gettito IRAP relativo alle attività produttiva soltanto con una addizionale regionale all'IRES applicata da ciascuna regione in misura idonea ad assicurare l'invarianza di gettito.

Tale soluzione comporterebbe un trasferimento di carico fiscale per 3 miliardi dal comparto delle persone fisiche e delle società di persone a quello delle società di capitali.

Ove si preferisse mantenere invariato non solo il gettito complessivamente spettante a ciascuna regione, ma anche la sua distribuzione tra attività produttive piccole e medio-grandi, oltre a una addizionale regionale IRES, con gettito complessivo di 11 miliardi, si potrebbe applicare, per i restanti 3 miliardi necessari ai fini dell'invarianza di gettito, un prelievo regionale sul reddito d'impresa o di lavoro autonomo dei soggetti IRPEF attualmente obbligati a pagare l'IRAP, oppure spalmare tale aggravio su tutti i contribuenti IRPEF, con un incremento delle vigenti addizionali IRPEF.

---

### **3.3 Interventi “specifici” di semplificazione e per la ripartenza e lo sviluppo**

Per quanto concerne più specifici interventi di semplificazione e razionalizzazione normativa, si rinvia all'apposito documento, che viene lasciato *sub* Allegato 2 alla presente audizione, nel quale sono riportate anche alcune misure che, affiancandosi a quanto opportunamente già previsto in materia di credito di imposta per l'investimento in beni strumentali nuovi e per spese di ricerca e sviluppo, possono concretamente irrobustire il pacchetto di norme fiscali che, in questa delicatissima fase storica, deve essere messo a punto per contribuire a rafforzare la resilienza, la ripartenza e, infine, lo sviluppo della nostra economia. Si segnalano, tra le altre, le proposte di modifica concernenti:

- la disciplina del reddito di impresa e di lavoro autonomo;
- la neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione delle attività di lavoro autonomo;
- la determinazione per cassa del reddito delle società tra professionisti costituite nella forma di società di capitali;
- la disciplina delle società non operative;
- il “Superbonus” ricapitalizzazione imprese;
- la riforma della Giustizia tributaria.