

PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE

La crisi sanitaria ed economica mondiale impone agli Stati scelte drastiche e tese a fronteggiare l'emergenza, ma rappresenta anche un'occasione per affrontare e risolvere i problemi e le criticità di alcune aree del nostro ordinamento, storicamente afflitte da mali endemici e risolvibili solo con interventi di riforma decisi e radicali.

Il sistema fiscale è senza dubbio una di queste aree, e la sua integrale revisione è indispensabile per consentire all'Italia di avviarsi finalmente verso la trasformazione in una moderna democrazia liberale di stampo europeo, superando molti degli *handicap* storici che negli ultimi lustri hanno portato il Paese ai margini del consesso europeo e internazionale.

Il ripensamento del nostro sistema tributario deve riguardare sia l'ambito nazionale, sia quello relativo alla fiscalità europea, attraverso interventi tesi a trasformare il momento attuale nella vera fase "costituente" di un sistema fiscale integrato dell'Unione Europea.

Sotto il profilo nazionale, Azione ritiene che una riforma fiscale, per essere seria, realizzabile ed efficace debba poggiare su alcuni principi di fondo: occorre inquadrare correttamente la funzione del tributo, che non va identificata soltanto nel pagamento di servizi ma anche come sistema di riduzione delle disuguaglianze e come leva per lo sviluppo economico, mentre oggi il fisco viene al contrario percepito soprattutto come un nemico da combattere o, nella migliore delle ipotesi, come una serie complessa e farraginoso di norme che rallentano l'attività economica e che sono spesso criminogene.

Lo Stato deve dunque perseguire con rigore il contribuente disonesto ma divenire "amico" di quello onesto nonché, per le imprese e i professionisti, partner nella loro crescita economica.

Infine, ma non meno importante, il sistema va ricondotto all'interno dei canoni costituzionali, sia per il diritto tributario sostanziale sia, soprattutto, per quello processuale, oggi palesemente estraneo al principio del giusto processo, previsto dall'art. 111 della Costituzione.

Di seguito sono dunque esposte le proposte di riforma di Azione, sulle quali riteniamo possa fondarsi un progetto di politica tributaria idoneo a rilanciare il Paese dopo la pandemia e a rinforzarlo strutturalmente. La crisi attualmente in atto, le cui conseguenze non sono ad oggi ancora chiaramente prevedibili nella loro complessiva rilevanza, deve indurre a prendere atto che il sistema tributario attuale non solo non sostiene il Paese, ma è per esso un serio e grave limite: nei rapporti con i contribuenti, nella efficienza del reperimento delle risorse per alimentare le finanze dello Stato, nella appetibilità del sistema economico complessivo per l'insediamento di realtà produttive e per gli investimenti.

SOMMARIO DELLE MISURE PROPOSTE

1. SEMPLIFICAZIONE:

- a. Integrale codificazione e semplificazione del sistema normativo

2. IRPEF

- a. Allargamento della no tax area per i redditi corrispondenti al reddito di sussistenza, per tutti i contribuenti;
- b. Detassazione totale per i redditi dei giovani fino ai 25 anni e dimezzamento della tassazione per i redditi per i giovani fino ai 29 anni;

- c. Revisione dell'aliquota applicabile per arrivare a una vera progressività, evitando i salti di imposta, preservando l'attuale tassazione agevolata delle partite IVA;
- d. Revisione del sistema di detrazioni, con trasformazione in pochi e specifici casi in elargizioni dirette, e delle deduzioni e destinazione dell'eventuale maggior gettito alla riduzione dell'IRPEF;
- e. Revisione della disciplina per le famiglie: estensione della no tax area per il sostegno alle famiglie in condizioni di maggiore difficoltà e trasformazione di deduzioni e detrazioni in elargizione diretta, anche sotto forma di compensazione opzionale per i debiti tributari.
- f. Revisione dell'attuale sistema duale, con netta separazione tra redditi di lavoro tassati secondo criteri di progressività e altri redditi soggetti a tassazione proporzionale;

3. IRES

- a. Uniformazione del bilancio fiscale a quello civilistico;
- b. Riordino normativo e unificazione del sistema dei crediti d'imposta, condizionando i benefici fiscali a utilizzi come ricerca e sviluppo, digitalizzazione sul modello industria 4.0, transizione ecologica, ecc.;
- c. Aumento dell'ACE applicando un nozionale del 50%
- d. Introduzione e/o rafforzamento di altre forme di incentivi alla crescita come il credito di imposta per le start up e quello utilizzabile come finanziamento per i nuovi investimenti;
- e. Rafforzamento e rimodulazione degli incentivi fiscali per le imprese che investano nella c.d. transizione ecologica, in particolare efficientamento energetico e mobilità sostenibile;
- f. Estensione della procedura di predeterminazione del carico di imposta (cooperative compliance) anche alle società con fatturato inferiore a Euro 100 milioni;

4. IRAP

Abolizione totale dell'imposta.

5. TRIBUTI LOCALI

- a. Introduzione dell'Imposta Unica Comunale che accorpi tutti i tributi locali, inclusa l'IMU;
- b. Revisione dell'IMU per renderla più equa, attraverso revisione del catasto e introduzione di maggiore progressività;

6. ADEMPIMENTI FISCALI E PROCESSO TRIBUTARIO

- a. Concentrazione degli adempimenti e i versamenti fiscali in al massimo quattro scadenze annuali con precise finestre temporali, fatta eccezione per le scadenze IVA previste dalla normativa europea;
- b. Integrale revisione dei primi due gradi del processo tributario attraverso la creazione di Tribunali e Corti d'Appello Tributarie, indipendenti dal MEF, con giudici selezionati per concorso, e riforma della sezione tributaria della Corte di Cassazione con la creazione di sottosezioni.

I. SUPERAMENTO DELL'ATTUALE CONFUSIONE NORMATIVA - CODIFICAZIONE

La normativa tributaria è notoriamente caotica, asistemica, incomprensibile anche per chi se ne occupi a livello professionale. In particolare, il sistema normativo tributario è gravemente affetto da tre patologie:

- eccessivo numero delle disposizioni (profilo quantitativo);
- testi normativi oscuri (profilo qualitativo, relativo alla tecnica di redazione);
- incertezza applicativa degli istituti.

Azione considera prioritario migliorare la fruibilità e la comprensibilità della normativa tributaria sia agli “addetti ai lavori” che a tutti i contribuenti. Non può esserci un sistema equo, se le norme non sono chiare e facilmente conoscibili.

Razionalizzazione complessiva delle norme tributarie e codificazione

Per perseguire la razionalizzazione del sistema tributario, Azione ritiene necessaria una codificazione completa delle norme tributarie sia sostanziali che processuali, che segua i seguenti principi:

- **Classificazione delle leggi tributarie per tipologia**: nel codice tributario sostanziale dovrebbero confluire, per lo meno, le disposizioni attualmente contenute nel TUIR e nella normativa IVA (principalmente d.P.R. 633/1972), e andrebbero altresì incluse le norme in materia di altre imposte indirette, come l'imposta di registro, le accise, le imposte locali;
- **Riduzione numerica della quantità di leggi tributarie**: nel codice tributario sostanziale non dovrebbero trovare posto le disposizioni concernenti la fase “dinamica” del rapporto Fisco-contribuente (d.P.R. 600/1973, contraddittorio endoprocedimentale, istituti deflattivi o alternativi al contenzioso in senso stretto);
- **Istituzione di un controllo di qualità sulle norme rimanenti** attraverso una verifica della loro chiarezza, coerenza logica e non contraddittorietà con l'intero impianto normativo. Tale controllo dovrebbe essere accompagnato da un monitoraggio periodico anche della legislazione codificata, come modificata nel tempo da interventi normativi successivi. A tali forme di controllo e monitoraggio devono partecipare almeno i rappresentanti degli *stakeholders* del sistema tributario (contribuenti *in primis*).
- **Divieto di rinvii superflui**. La norma deve essere semanticamente chiara e concettualmente autosufficiente. Si dovrebbero in questo caso seguire, in maniera il più possibile aderente al dettato normativo, i canoni previsti dall'articolo 2 dello Statuto dei diritti del contribuente.
- **Codificazione**. Le attività sopra descritte devono trovare sbocco in una vera codificazione del sistema.

Creazione del Codice Tributario di diritto sostanziale

Le norme sostanziali devono essere oggetto di una codificazione completa, esaustiva e coordinata della legislazione tributaria, progettata all'insegna della semplificazione.

L'istituzione di un Codice tributario è fondamentale per superare la situazione di incertezza che attanaglia questo specifico ramo ordinamentale. Il codice dovrebbe rispettare una suddivisione

in Libri, Titoli, Capi e Sezioni, sulla falsariga della struttura del Codice civile del 1942, con una parte introduttiva costituita da “disposizioni preliminari”¹.

Creazione del Codice di procedura tributaria

Altrettanto necessaria è l’istituzione di un Codice di diritto processuale e procedimentale tributario, che accorpi sistematicamente le disposizioni – tuttora sparse in innumerevoli fonti – che disciplinano la fase dinamica del rapporto tra Amministrazione fiscale e contribuente: dalla verifica fiscale, alla definizione concordata tra le parti, alla fase patologica del contenzioso.

II. IMPOSTE DIRETTE

La riforma del vigente sistema delle imposte dirette deve muovere anzitutto dalla necessità di alleggerire la pressione tributaria sulle famiglie, sui lavoratori e sulle imprese, e cioè sui soggetti che hanno subito di più gli effetti della decrescita degli ultimi anni e sono stati maggiormente danneggiati dalla crisi di liquidità e dalle insicurezze prodotte dalla pandemia.

II.1 IRPEF

L’IRPEF (incluse le addizionali regionali e comunali) è il tributo di maggior introito per lo Stato, costituisce circa il 40% delle entrate complessive, ed è l’imposta che interessa la maggior parte dei cittadini, colpendo soprattutto i redditi da lavoro e le pensioni, che producono circa l’86% dell’imposta.

Secondo Azione, la riforma della imposizione diretta per i redditi percepiti dalle persone fisiche deve perseguire:

- a) più equità, sia sotto il profilo dell’estensione della base imponibile rilevante nel sistema impositivo generale (equità orizzontale), sia sotto quello di una progressività più regolare della curva impositiva (equità verticale);
- b) più semplicità del modello impositivo e del sistema delle agevolazioni, sia per ciò che concerne l’impianto normativo, sia per gli aspetti applicativi;
- c) più concretezza negli interventi di sostegno alle famiglie.

Estendere l’area di esenzione totale d’imposta

L’area di esenzione fiscale (*No Tax Area* - NTA) deve essere riconosciuta universalmente a tutti i contribuenti e non deve essere soggetta a variazioni in funzione del tipo e dell’ammontare del reddito. Si tratta di un intervento nel segno dell’equità e della semplificazione dell’impianto impositivo, sia sotto il profilo della sua comprensione, sia sotto quello della sua applicazione e calcolo. L’ammontare del reddito minimo esente deve essere raggugliato alla misura del reddito

¹ Un possibile esempio di suddivisione del Codice tributario:

Disposizioni preliminari al Codice tributario

Libro I – Imposte dirette

Libro II – Imposta sul valore aggiunto

Libro III – Accise

Libro IV – Altre Imposte indirette

Libro V – Tasse

Libro VI – Tributi locali

Libro VII – Agevolazioni fiscali

Libro VIII – Sistema sanzionatorio amministrativo e penale

minimo di sussistenza, rispondendo così all'esigenza di esentare, per tutti i contribuenti, quella parte di reddito necessaria a far fronte alle spese basilari. Si devono inoltre prevedere dei meccanismi di incremento della NTA in presenza di familiari a carico.

Il Legislatore dovrà poi avere la possibilità di ampliare la NTA per il perseguimento di determinati scopi, come ad esempio:

- per periodi transitori e limitati come strumento di sostegno per determinate fattispecie da incentivare (cittadini emigrati che rientrano con una occupazione);
- in presenza di definite forme di lavoro precario al fine di favorirne il consolidamento (contratti di apprendistato, a tempo determinato, redditi da attività in *start up*);
- per rafforzare alcune fasce disagiate della popolazione (chi debba occuparsi di un familiare disabile o inabile al lavoro) a fini essenzialmente di sostegno sociale.

Detassare totalmente i redditi per i giovani al di sotto dei 25 anni di età e dimezzare la tassazione per gli under 30

Al fine di contribuire ad allineare l'Italia alla media europea in materia di occupazione giovanile e consentire ai ragazzi di rendersi autonomi ed introdursi nel mondo del lavoro, riteniamo debba applicarsi un'esenzione per i redditi da lavoro da questi percepiti, alle condizioni seguenti:

- l'esenzione totale da imposta per redditi percepiti fino al raggiungimento dei venticinque anni di età;
- riduzione del 50% della tassazione per i redditi percepiti entro i 29 anni;
- il reddito complessivo del soggetto esente non deve essere superiore a 30.000 euro;
- il regime di esenzione troverà applicazione fino a quando l'Italia non si allineerà al tasso medio di disoccupazione giovanile rilevato nei Paesi dell'Unione Europea.

Rivedere la struttura degli scaglioni applicando aliquote marginali continue

Occorre evitare i salti e le discontinuità proprie dell'attuale impianto nell'intento di traguardare, nel rispetto della trasparenza applicativa, un'evoluzione delle aliquote marginali più continua il cui maggior beneficio sia a favore dei redditi medi, oggi maggiormente penalizzati.

L'attuale sistema di tassazione risulta infatti iniquo e poco trasparente: è necessario ridefinire la progressività in modo tale che le fasce più deboli della popolazione risultino ragionevolmente meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche o, comunque, assoggettate ad imposizioni cedolari proporzionali e occorre ricalibrare l'entità dell'imposta gravante sui ceti medi, in quanto sia le aliquote nominali sia quelle effettive variano in modo discontinuo proprio intorno ai 30.000 euro².

Inoltre, la divergenza fra le aliquote nominali e quelle effettive, determinata dalla decrescenza delle detrazioni e dell'assegno al nucleo familiare (nonché dall'andamento non lineare del c.d. *bonus Renzi*), crea discriminazioni sia di tipo orizzontale, essendo i contribuenti dallo stesso reddito gravati da imposte differenti, sia di tipo verticale, non corrispondendo sempre un maggior prelievo a un maggior reddito. Oltretutto, come evidenziato dal Rapporto annuale sulle spese fiscali

² Infatti, l'aliquota nominale aumenta di 11 punti percentuali, dal 27% al 38%, tra il secondo e il terzo scaglione. La conseguenza di questa discontinuità è che attualmente l'aliquota marginale è molto elevata sui redditi medio-bassi, raggiungendo già il 40% oltre i 28.000 euro.

2019 del Ministero dell'Economia, attualmente le *tax expenditures* ammontano a circa il 4% del PIL e in questo ambito esistono molti incentivi, obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdono risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione di esse.

Questi gravi effetti negativi possono essere in gran parte eliminati costruendo la progressività sulla base di aumenti costanti dello 0,5% di aliquota ogni 2000 euro, superando il sistema degli scaglioni. Il sistema a scaglioni resterà applicabile soltanto per i livelli di reddito più elevati, peraltro con aliquote ridotte rispetto a quelle attuali per i redditi fino a 140.000 euro. Un'ipotesi di riformulazione delle aliquote è riportata nell'**Allegato 1**.

Deve invece rimanere fermo per le partite IVA l'attuale sistema di tassazione, perlomeno fino a una completa razionalizzazione del nuovo sistema e alla verifica degli effetti delle novità nel medio periodo, anche in considerazione dei danni subiti dalle partite IVA nel periodo di crisi sanitaria ancora in corso.

Ampliare il perimetro dei redditi rilevanti

Occorre rivedere e riorganizzare tutti i regimi in deroga o in totale o parziale esenzione oggi esistenti, individuando solo un numero ridottissimo e chiaro di eccezioni da individuarsi in modo tassativo. A parte i redditi finanziari e la c.d. cedolare secca sulle locazioni degli immobili adibiti a civile abitazione, tutti gli altri redditi delle persone fisiche dovrebbero essere ricondotti alla nuova tassazione ordinaria. Tale impostazione consentirebbe di recuperare una maggiore equità orizzontale, che si è andata progressivamente dissipando nel corso del tempo a causa del richiamato fenomeno della continua erosione della base imponibile³.

II.1.1 Il sistema delle agevolazioni

In relazione al sistema delle agevolazioni, siamo dell'idea che occorra contemplare nel sistema fiscale, oltre all'area di esenzione totale di cui si è detto, solo poche deduzioni riorganizzando ed accorpendo quanto più possibile tutte le forme di detrazione, eliminando dal sistema quelle obsolete, ridondanti e inique.

Di fatto si propone di rivedere le attuali agevolazioni fiscali in senso stretto, oggi copiosamente incluse tra le *tax expenditures* per le persone fisiche, trasformandole, ove possibile e comunque in un numero ristretto e ben identificato di casi, in elargizioni dirette.

Riorganizzazione delle detrazioni e limitazione delle deduzioni

Il sistema delle agevolazioni deve essere integralmente rivisto, riorganizzando e rendendo chiare e trasparenti alcune poche detrazioni ed eliminando tutte le altre, con il rinvio dei conseguenti interventi di sostegno in un alveo regolamentare ed applicativo separato da quello fiscale.

Le deduzioni devono inoltre rimanere contenute in pochissime fattispecie e, anche in questo caso, dovrebbero rinviare, per le tematiche escluse dalla sede specificamente fiscale, ad un sistema

³ L'indirizzo di mantenere la tassazione separata e proporzionale dei redditi finanziari ha trovato supporto nella considerazione che l'attrazione di questi in un sistema impositivo progressivo sarebbe penalizzante per la formazione del risparmio, scoraggerebbe gli investitori che troverebbero più conveniente spostare i loro capitali in paesi più "benevoli" e introdurrebbe non auspicabili effetti distorsivi sulle scelte dei risparmiatori. Per quanto concerne il mantenimento della cedolare secca sulle locazioni di abitazioni civili, ferma restando la facoltà per il contribuente, di ricondurle nel sistema di tassazione generale, è stato rilevato come gli effetti positivi del regime in deroga sul relativo segmento di mercato prevalgono sull'opportunità di abolirne l'applicazione.

separato delle agevolazioni. Molte delle deduzioni oggi previste possono confluire in una estensione della NTA, in modo da valorizzarne le ragioni allo stesso modo per ogni contribuente e rendere più semplice la loro comprensione ed applicazione.

L'eventuale maggior gettito derivante dalla sopra descritta revisione delle detrazioni e delle deduzioni, al netto di quanto destinato ad elargizioni dirette secondo quanto qui proposto, dovrà essere integralmente destinato alla riduzione dell'IRPEF, senza alcun aumento della tassazione complessiva.

Rivedere e razionalizzare le misure a sostegno delle famiglie

Gli interventi a sostegno della famiglia (deduzioni, detrazioni e ogni *tax expenditure*, *bonus* vari e assegni familiari) devono essere unificati in uno strumento costruito in base ad una scala di equivalenza ed estesi a tutti i contribuenti, possibilmente facendoli confluire nella NTA.

Concretamente, gli interventi agevolativi dovrebbero in principio trovare formazione e applicazione in ambiti dedicati e separati da quello propriamente fiscale, a tutto vantaggio di trasparenza e semplificazione in entrambi i contesti. Riteniamo essenziale che le procedure di richiesta ed erogazione delle elargizioni siano più semplici possibile, prevedendo espressamente che le informazioni fruibili dai *data base* fiscali già nella disponibilità dello Stato possano costituire, insieme ad altre informazioni eventualmente utili allo scopo, possibili parametri di riferimento per l'applicazione degli interventi agevolativi.

In ogni caso, riteniamo che i due distinti ambiti, quello della elargizione diretta in luogo di molte delle detrazioni oggi in vigore e quello fiscale, debbano trovare intersezione in sede di regolamento dei pagamenti reciproci, in quanto dovrebbe essere lasciata quanto più possibile al cittadino la scelta di ricevere i sostegni sociali di propria spettanza, anziché con accredito diretto sul conto bancario/postale, sotto forma di scomputo dalle imposte dovute. Tale compensazione deve però rappresentare solo una possibile modalità di regolamento delle reciproche spettanze e non anche una componente dell'adempimento tributario.

Tra i vantaggi della impostazione da noi proposta si possono indicare:

- la possibilità di elaborare piattaforme specifiche per le linee agevolative, caratterizzate da semplicità applicativa;
- la possibilità di prevedere programmazioni temporali specifiche per le richieste e per le erogazioni dei diversi interventi agevolativi, con la possibilità di erogare i contributi previsti anche in coincidenza con il sostenimento delle spese da parte del cittadino e non solo *ex post* e con ampio ritardo come accade oggi;
- il superamento della trappola della c.d. incapacienza, che non consente ai cittadini con bassi redditi di avvalersi pienamente degli interventi di sostegno previsti;
- la semplificazione degli adempimenti fiscali e delle relative attività di accertamento;
- una maggiore trasparenza sul piano della contabilità pubblica laddove, in luogo di una voce di gettito esposta al netto del costo delle agevolazioni dedotte o detratte in sede fiscale, si avrebbe una più apprezzabile rappresentazione a saldi aperti (tra le entrate, il gettito d'imposta, e, tra le uscite, il costo degli interventi agevolativi e di sostegno).

Rafforzamento del sistema duale dell'IRPEF

Infine siamo assolutamente convinti che occorra affinare il già esistente modello duale dell'IRPEF nel senso della scomposizione dei suoi presupposti e delle sue basi imponibili in redditi di lavoro assoggettati alla progressività⁴ e in altri redditi assoggettati, invece, ad un regime di tassazione separata e proporzionale, con largo ricorso a ritenute alla fonte, in particolare per i redditi da capitale. Una riforma come questa, esplicitamente e compiutamente duale, avrebbe il triplice vantaggio: a) di costruire un sistema che resiste meglio alla concorrenza fiscale dei Paesi che hanno basi imponibili più mobili; b) di garantire un trattamento neutrale tra i diversi redditi da capitale (con conseguente eliminazione della convenienza degli arbitraggi fiscali); c) di semplificare il sistema attraverso il ricorso esclusivo a ritenute definitive alla fonte su tali redditi. Alla semplificazione della liquidazione dell'imposta, dovrebbe tuttavia fare da contrappunto l'introduzione di meccanismi automatici di accertamento, che permettano di individuare per tempo la capacità contributiva anche nell'incremento dei consumi e dei risparmi.

II.2 IRES

L'imposta sul reddito delle società è uno degli elementi essenziali su cui fondare una nuova ripresa dell'economia italiana. Le nostre proposte concrete sono improntate alla chiarezza, alla semplificazione ed al sostegno alle imprese, anche in funzione di incentivare il *reshoring* e di rendere meno attrattivo il *dumping* continentale, attraverso meccanismi di decontribuzione, incentivi agli investimenti e "super-ammortamenti" per le attività rimpatriate, che si traducano in minori imponibili.

In tal senso, riteniamo doveroso⁵ condizionare la spettanza di deduzioni e crediti d'imposta al raggiungimento di predeterminati obiettivi di ricerca e sviluppo, innovazione ed efficienza energetica, nonché ancorare saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico.

Più nel dettaglio, è poi indispensabile ragionare sulla semplificazione del sistema dei crediti d'imposta, che raggiunge livelli di eccessiva complessità. Oltre a crediti d'imposta e deduzioni⁶, si dovrebbe prevedere anche un regime fiscale per gli utili d'impresa non distribuiti che conferisca il tax deferral integrale di un anno e la deducibilità premiale sul modello dell'"iper-ammortamento"⁷, a condizione che, entro tale anno, si "opti" per reinvestire tali utili in: ricerca e sviluppo, riduzione impronta di carbonio, risparmio energetico, fonti rinnovabili, digitalizzazione, efficientamento della produzione, sostituzione plastica con materiali biodegradabili, chiusura ciclo vita del prodotto.

II.2.1. Semplificazione del quadro normativo

II.2.1.1 Binario unico civilistico e fiscale

Per semplificare sensibilmente gli adempimenti a carico dei contribuenti ed anche l'accertamento da parte degli Uffici è necessario abbandonare la regola delle variazioni fiscali ed adottare il bilancio civilistico anche ai fini fiscali, abbandonando definitivamente la regola delle variazioni fiscali contrattate in sede di bilancio. Siamo convinti che il bilancio civilistico, redatto in

⁴ Ovvero i redditi da lavoro dipendente, da pensioni, da lavoro autonomo e il contributo diretto lavorativo degli imprenditori individuali.

⁵ Come proposto da Assonime, v. nota n. 7/2020, in Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita

⁶ Assonime nota 7/2020: Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita, cit.

⁷ In percentuali che vanno stabilite anche in funzione dei costi complessivi delle riforme che stiamo proponendo.

conformità ai principi contabili nazionali o internazionali, sia idoneo a determinare anche l'imponibile fiscale ai fini IRES, e in questo modo non sarebbero più necessarie le riprese fiscali, ove si rispettassero, in particolare, i principi della competenza economica e dell'inerenza.

Una volta introdotto il binario unico contabile, non sarebbe nemmeno più necessario pensare a forme di tassazione per flussi di cassa: il bilancio redatto in conformità ai principi OIC o IFRS è redatto secondo il principio di competenza economica, il principio più adeguato a rappresentare il reddito effettivamente generato dall'impresa. Inoltre, il rendiconto finanziario, come altri indicatori di bilancio, potranno essere utilizzati per valutare se i contribuenti siano meritevoli di ottenere eventuali *bonus* e crediti d'imposta, come meglio specificato in seguito.

La realizzazione del binario unico, inoltre, congiuntamente ad un rafforzamento dell'ACE⁸, la cui aliquota va stabilita in funzione di indicatori obiettivi di mercato, assicura il raggiungimento degli obiettivi di neutralità della leva fiscale rispetto alle scelte imprenditoriali.

Chiaramente anche la nuova disciplina dell'IRES così come delineate deve essere inclusa nel nuovo Codice tributario, e deve essere altresì assicurata una durata nel tempo minima dei relativi principi.

II.2.1.2 Unico corpus normativo per gli incentivi allo sviluppo: separare il prelievo fiscale da strumenti di politica economica e industriale

Di seguito le nostre proposte concrete in materia di riorganizzazione e orientamento degli incentivi fiscali per le imprese.

Semplificazione del quadro normativo sulle agevolazioni

Occorre finalmente rivedere e riorganizzare tutto il complesso delle agevolazioni fiscali, riducendone sensibilmente il numero e la complessità, anche riorganizzandole per categorie omogenee, ove possibile. È inoltre indispensabile individuare principi e criteri normativi comuni alle agevolazioni residue e riunirle tutte in un unico *corpus* legislativo, nel libro VII del nuovo Codice tributario, improntato alla netta separazione del prelievo fiscale dagli strumenti di politica economica e industriale.

Condizionare la spettanza delle agevolazioni al raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico

Riteniamo fondamentale indirizzare le misure di agevolazione al raggiungimento di obiettivi individuati a livello generale e funzionali allo sviluppo economico di determinati settori del Paese, sul modello, da rafforzare ulteriormente, di industria 4.0, quali, soprattutto:

- ricerca e sviluppo;
- riduzione impronta di carbonio;
- risparmio energetico;

⁸ Aiuto alla Crescita Economica. Si tratta dell'agevolazione, tesa a rafforzare la struttura patrimoniale delle imprese, consistente in una deduzione, dal reddito imponibile netto, di un importo che corrisponde al rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio. L'idea alla base di questa agevolazione è quella di equilibrare il trattamento tra imprese che si finanziano con debito (prestiti) e imprese che si finanziano con capitale proprio. Infatti consiste in una riduzione della tassazione, commisurata al nuovo capitale conferito nell'impresa.

- fonti rinnovabili;
- digitalizzazione;
- efficientamento della produzione;
- sostituzione plastica con materiali biodegradabili;
- chiusura ciclo vita del prodotto.

Le misure proposte risultano sostenibili per le seguenti ragioni sinteticamente riepilogate:

- 1) la semplificazione libererebbe le rilevanti risorse finanziarie (stimate in € 57 mld dalla Associazione Artigiani e Commercianti e Piccole Imprese – CGIA di Mestre) che le aziende ogni anno impiegano per essere *compliant* sotto il profilo fiscale. Queste risorse genererebbero maggiori utili, investimenti, consumi compensando in tutto, o almeno in parte, la riduzione della base imponibile IRES generata dal binario unico;
- 2) la deducibilità integrale di costi oggi totalmente o parzialmente indeducibili sarebbe da stimolo ai consumi e quindi genererebbe maggior base imponibile sia ai fini delle imposte dirette che indirette;
- 3) i poteri di controllo e di verifica dell’Agenzia delle Entrate non sarebbero diminuiti – tenuto conto della fatturazione elettronica, dell’anagrafe tributaria, dei bilanci in formato *x/m* e di tutte le banche dati di cui dispone l’Agenzia delle Entrate –, e anzi, al contrario, l’Agenzia disporrebbe di strumenti di controllo e di indagine da remoto ben maggiori del passato. Tuttavia, le verifiche dovrebbero svolgersi nel rispetto dei principi contabili, inerenza e competenza in particolare;
- 4) il corpus unico legislativo, contenuto in un Libro del nuovo Codice tributario, delle disposizioni funzionali allo sviluppo economico permetterebbe di eliminare i tanti crediti d’imposta a pioggia, privi di un effettivo ritorno, diminuendo le *tax expenditures* e concentrando gli aiuti su interventi mirati, con risultati misurabili e requisiti di accesso al beneficio chiari e di semplice e pronta applicazione.

Occorre separare il prelievo fiscale IRES in capo alle società, dalle agevolazioni, contributi ed altre elargizioni che le norme di politica economica e industriale riconoscono a taluni di questi soggetti; inoltre la fedeltà e la correttezza fiscale⁹ devono diventare requisiti ulteriori per l’erogazione di *bonus* e contributi alle imprese, come pure le caratteristiche della gestione risultanti dal bilancio, rendiconto finanziario e indici.

L’attrattività degli investimenti di un Paese è correlata all’adozione di un sistema di incentivi fiscali che sia fondato sui seguenti caratteri:

- **Semplicità:** nella determinazione e nella fruizione delle agevolazioni;
- **Certezza:** nella programmazione degli investimenti da parte degli operatori economici (prediligendo, ad esempio, l’istituzione di agevolazioni a regime o ad orizzonte temporale di medio/lungo periodo e meccanismi di accertamento preventivo);
- **Razionalità:** dell’impianto normativo delle agevolazioni.

Attualmente, in Italia, non è possibile parlare di un vero e proprio “sistema” degli incentivi fiscali: le misure sono, infatti, disciplinate da un insieme disorganico e frammentario di norme,

⁹ Sono ad oggi rappresentate nel DURF (Documento Unico di Regolarità Fiscale) e nel DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva).

spesso a carattere temporaneo e, frequentemente, oggetto di proroghe ad efficacia annuale o biennale (come ad es. *super-ammortamento*). L'adozione di un unico *corpus* legislativo consentirebbe dunque di riunire le predette disposizioni normative in un unico *corpus*, così fissando principi e procedure generali applicabili alle agevolazioni fiscali, esistenti o di futura applicazione.

Inoltre, anche in coordinamento con quanto osservato in materia di IRPEF, la concreta attuazione del Libro VII del nuovo Codice tributario dovrebbe passare attraverso la realizzazione di una **piattaforma informatica**, per garantire, ove possibile in via preventiva:

- la legittimità dell'accesso all'agevolazione da parte dell'operatore, sia sulla base delle informazioni già in possesso della pubblica amministrazione, sia delle informazioni autocertificate dall'utente stesso;
- il coordinamento e quindi la cumulabilità delle varie norme agevolative.

La progettazione e la definizione delle singole agevolazioni fiscali deve tenere necessariamente conto di due fattori fondamentali:

- A. gli indirizzi di investimento, di sviluppo e di crescita prefissati dalle scelte di politica economica;
- B. i divieti in materia di aiuti di Stato imposti dalla normativa unionale.

Riteniamo, pertanto, che l'implementazione di un efficace sistema di incentivi fiscali consti di due momenti:

– una prima fase di individuazione dei meccanismi, generalmente applicabili, attraverso cui sia possibile concedere le agevolazioni di carattere fiscale per la realizzazione di investimenti¹⁰. Per ciascun meccanismo agevolativo occorre inoltre individuare e qualificare gli effetti conseguibili, in termini di beneficio economico-finanziario per l'operatore e di incentivazione alla tipologia d'investimento perseguita;

– una seconda fase di determinazione delle singole, specifiche agevolazioni fiscali, attraverso un'azione di "adattamento", entro i limiti imposti dalla normativa unionale, dei meccanismi generali di agevolazione fiscale alle specifiche esigenze d'investimento imposte dalle scelte di politica economica e industriale (es. ricerca e sviluppo, digitalizzazione imprese, transizione ecologica etc.).

II.2.2. La determinazione delle agevolazioni fiscali di carattere generale.

I meccanismi generali di agevolazione fiscale che riteniamo possano essere utili al Sistema-Paese per la ripresa dalla crisi in atto sono sinteticamente riassunti di seguito.

ACE "immediata"

Una deduzione dal reddito d'impresa commisurata ad un rendimento nozionale del 50%, applicato all'incremento di capitale proprio dell'impresa derivante da (i) accantonamenti degli utili dell'esercizio precedente e (ii) conferimenti ad incremento del capitale sociale, eseguiti nell'anno. La deduzione deve essere fruibile solo ed interamente nell'anno d'imposta in cui si verifica il predetto incremento, che dovrà rilevare nel limite degli importi risultanti da indicatori di volta in

¹⁰ Per esempio: attribuzione di un credito fiscale commisurato alle spese sostenute, riconoscimento di un'extra-deduzione determinata sulla base di parametri tecnici ovvero del capitale di funzionamento vincolato nel veicolo societario etc.

volta individuati, quale indice della realizzazione dell'investimento che s'intenderà agevolare, come, a titolo di esempio, gli importi relativi a:

- a) acquisti di beni strumentali nuovi (parametri *super*-ammortamento);
- b) incremento dei costi capitalizzati in Lavori in corso o Immobilizzazioni in corso;
- c) incremento dei costi bilancio relativi al personale.

Effetti previsti: incentivo alla capitalizzazione immediata delle società, finalizzata all'incremento della capacità produttiva dell'impresa.

Credito d'imposta "Cuneo fiscale" per Start-up

Possibilità di "trasformare" in credito d'imposta la perdita fiscale conseguita nei primi 3 esercizi, da utilizzare in compensazione delle imposte e dei contributi dovuti in relazione alla corresponsione di redditi da lavoro dipendente e assimilati e compensi di lavoro autonomo.

La piena efficacia di tale meccanismo è subordinata al differimento, al periodo d'imposta successivo, dei termini di versamento delle ritenute operate dalla società sui redditi di lavoro dipendente e assimilati e sui compensi per prestazioni di lavoro autonomo.

Effetti previsti: sostegno finanziario all'impresa *labour intensive* in fase costitutiva.

Ammortamento anticipato

Il contribuente può operare, nell'anno d'imposta d'iscrizione di un cespite ammortizzabile, una variazione in diminuzione pari al valore fiscale del cespite acquistato (quadro EC).

Effetti previsti: incentivo all'investimento derivante dalla "diluizione" della tassazione, a livello finanziario, lungo il periodo di ammortamento civilistico del bene.

Credito d'imposta "Finanziamento"

Il contribuente matura al momento della esecuzione degli investimenti individuati con cadenza triennale dal MISE un credito d'imposta immediatamente compensabile, di importo pari all'ammontare dell'investimento stesso o alla diversa percentuale stabilita periodicamente dallo stesso MISE. Il credito dovrà essere riversato mediante rate annuali di numero prestabilito ovvero pari agli anni di ammortamento fiscale del bene.

Effetti previsti: sostegno finanziario alle imprese (in particolare PMI) per investimenti conformi alle politiche di sviluppo individuate dal Governo.

II.2.3. Le agevolazioni fiscali per il settore ambiente.

Come indicato in precedenza, i meccanismi generali di agevolazione fiscale devono essere adattati alle esigenze di investimento imposte dalle scelte di politica economica e ad esse funzionali.

La c.d. **transizione ecologica** riteniamo debba rappresentare una delle priorità di investimento del nostro Paese. Tale obiettivo è perseguibile attraverso politiche di investimento che intervengano nei seguenti due ambiti:

- Efficientamento energetico;
- Mobilità sostenibile.

Nell'allegato sono indicate alcune agevolazioni fiscali che possono rappresentare per gli operatori economici un incentivo all'investimento in tali ambiti.

II.2.4. COOPERATIVE COMPLIANCE ESTESA

Sempre nell'ambito della tassazione delle società, è necessario estendere la platea dei contribuenti che possono accedere al regime di "adempimento cooperativo", introdotto in Italia dal D.Lgs. 128/2015. Riteniamo importantissimo estendere l'istituto della cooperative compliance quanto più possibile in particolare alla platea di piccole e medie imprese italiane, anche eventualmente sotto forma di regime opzionale.

La soglia prevista, che pure è stata estesa di recente alle aziende con fatturato non inferiore a 5 miliardi di Euro ¹¹, è ancora troppo alta per poter avere un impatto realmente significativo sul Sistema-Paese¹². L'obiettivo dichiarato del decreto istitutivo è quello di estendere ulteriormente la misura, una volta andata a regime, ai contribuenti con fatturato non inferiore a 100 milioni o appartenenti a gruppi di imprese, ma, anche raggiungendo tale soglia, la misura non sarebbe ancora sufficiente: l'Italia è un paese di piccole e medie imprese e, anche volendo utilizzare la pur "generosa" definizione UE¹³, la norma interna è ben lontana da consentire a questa tipologia di soggetti l'accesso a forme di adempimento collaborativo.

Senza una consistente estensione del regime, lo strumento della *cooperative compliance* finirà per essere ad esclusivo beneficio di pochi grandi contribuenti, mentre l'efficienza di questo sistema dipende dalla sua capillarità, che richiede anche importanti investimenti in uomini e mezzi tecnologici (analisi di *big data*, intelligenza artificiale) da parte delle Autorità fiscali.

Azione ritiene invece che l'introduzione nel nostro sistema tributario del principio generale della prevedibilità della variabile fiscale sia fondamentale e che l'adempimento collaborativo debba dunque estendersi in via opzionale addirittura alle piccole e piccolissime imprese, che aderendo a tale regime possono essere favorite dall'individuazione concordata ed anticipata di una base imponibile, per l'appunto, "prevedibile", con la quale il contribuente otterrebbe il duplice vantaggio di conoscere in anticipo le proprie uscite fiscali ad inizio esercizio e la certezza di non incappare in errori interpretativi o futuri accertamenti, salvo ovviamente casi di dolosa pianificazione elusiva.

III. L'IRAP

Riteniamo necessario completare il processo di superamento di un'imposta che costituisce un'aberrazione, tassando le imprese indipendentemente dalla generazione di reddito.

IV. I TRIBUTI LOCALI

¹¹ Decreto MEF del 30 Marzo 2020.

¹² La soglia attuale è pari ad un volume d'affari/ricavi non inferiore a 5 miliardi di euro. Stando però al database *Orbis di Bureau van Dijk*, in Italia, secondo i dati relativi all'esercizio 2018, i soggetti con un fatturato oltre i 10 miliardi di euro erano appena 23, mentre quelli con un fatturato compreso tra i 5 miliardi di euro e i 10 miliardi erano 55.

¹³ Secondo la quale una media impresa è quella che non superi i 50 milioni di fatturato.

Poiché La finanza locale sembra risentire in modo particolare della confusione normativa che affligge il diritto tributario e sulla quale siamo più volte già ritornati, formuliamo le seguenti proposte concrete di riorganizzazione e razionalizzazione di alcuni tributi locali.

IV.1 L'Imposta Unica Comunale

Occorre rendere finalmente effettiva l'IUC e rendere sempre più semplici gli adempimenti per il contribuente attraverso la precompilazione delle dichiarazioni e dei modelli da utilizzare per il relativo pagamento.

La **IUC** – Imposta Unica Comunale – avrebbe dovuto nascere nel 2014 dalla fusione di tre imposte locali:

- IMU (possessione degli immobili),
- TASI (sui servizi indivisibili del Comune), dal 2020 confluita nell'IMU,
- TARI (sulla raccolta di rifiuti del Comune),

Tuttavia, per il contribuente, non esiste concretamente una singola imposta da pagare, ma piuttosto l'unione di tre diversi tributi: è intollerabile, oltre che in contrasto con il *once only principle* di matrice UE, che si continui a pretendere dai cittadini l'autoliquidazione di questi/questo tributo, a fronte di un apparato pubblico, che già possiede le informazioni necessarie – ove fossero adottati gli adeguati meccanismi di automazione – per lasciare al cittadino soltanto l'onere di pagare un bollettino *PagoPA* precompilato. Al contrario, invece, i cittadini continuano a essere costretti a calcolare a proprie spese il tributo, oltretutto subendo le conseguenze dei potenziali errori, mentre la sua liquidazione potrebbe essere agevolmente automatizzata.

I comuni devono essere obbligati a pubblicare e i “metadati” ufficiali contenenti le delibere che fissano le aliquote da collegare in “*harvesting*” con il MEF e una piattaforma nazionale dovrebbe incrociare dati catastali e “metadati” delle delibere comunali e ogni anno proporre ai cittadini un unico modello di versamento precompilato per tutti i tributi locali.

IV.2 L'IMU

È indispensabile ristabilire il principio di progressività, anche in relazione agli immobili di proprietà, e valorizzare una maggiore autonomia degli enti locali sulla disponibilità delle entrate relative alle imposte sugli immobili: si deve quindi urgentemente **ridisegnare l'IMU, anche all'interno della IUC, una volta operativa.**

L'IMU è un'imposta comunale che grava sugli immobili in base a criteri che ne minano la progressività; in tal modo l'imposta colpisce indiscriminatamente i soggetti indipendentemente dalla loro effettiva capacità economico-reddituale¹⁴. È necessario, quindi, che gli enti locali, nell'ambito della propria potestà regolamentare, pongano riparo alle sperequazioni determinate dalla mancanza di progressività dell'imposta. Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto se il legislatore nazionale pone in essere almeno tre direttive prioritarie:

- riforma del catasto;

¹⁴ Secondo i dati statistici della Banca d'Italia, si assiste alla crescita del divario tra ricchi e poveri, acuita dall'attuale contesto di crisi pandemica. La stessa Banca d'Italia commenta questi dati evidenziando che “*la distribuzione della ricchezza è caratterizzata da un elevato grado di concentrazione: molte famiglie detengono livelli modesti o nulli di ricchezza; all'opposto, poche famiglie dispongono di una ricchezza elevata*”. L'irrigidimento delle condizioni e dei requisiti finanziari che gli istituti di credito pretendono per consentire l'erogazione di un mutuo ipotecario, ha determinato un consistente calo delle compravendite di immobili.

- maggiore autonomia normativa ai comuni;
- rimodulazione dell'imposta in senso progressivo.

Il pagamento dell'IMU non dovrebbe limitarsi a distinguere due fattispecie, abitazione principale e altri immobili, ma dovrebbe determinare una diversificazione delle categorie con aliquote e detrazioni più stringenti e più equilibrate, consentendo agli amministratori locali di attivare forme di progressività. Occorre andare oltre il concetto di "prima casa", distinguendo il caso di coloro che ne hanno una sola e coloro che hanno altri immobili.

L'IMU ha necessità di essere modificata *dall'alto*, dal Governo nazionale, e *dal basso*, dai Consigli comunali (attraverso la potestà regolamentare di cui all'art. 52 del d.lgs 446/1997), per perfezionarne l'impostazione e allinearla alle esperienze di tassazione dei principali Paesi europei. Tali modifiche, anche a parità di gettito, possono riguardare: la semplificazione degli adempimenti, la previsione di aliquote differenziate a seconda del numero di case possedute, l'introduzione di aliquote progressive per scaglioni sugli altri immobili, l'eliminazione di norme elusive, l'adozione di regolamenti brevi ed efficaci; la ridefinizione del concetto di pertinenza.

Quest'imposta genera oltre venti miliardi di gettito ed interessa milioni di famiglie e di contribuenti; è quindi necessario che il legislatore raccolga in modo organico le disposizioni che la disciplinano nel Codice tributario di cui si è già detto, anche per semplificarne sensibilmente l'attuazione.

IV.2.1. L'accertamento e la riscossione dell'imposta a carico degli enti locali

Azione propone di agevolare e semplificare accertamento e riscossione degli enti locali.

Gli enti locali devono essere messi nelle condizioni di accertare e riscuotere risorse per loro essenziali, anche quando di rilievo nazionale esiguo. Anche gli enti locali di minori dimensioni devono essere dotati degli strumenti giuridici e pratici necessari ad accertare e riscuotere le entrate di competenza. La cooperazione tra enti per l'accertamento e l'introduzione nella convenzione tra MEF e AdER di chiari obiettivi di riscossione anche di somme esigue sono soluzioni semplici ad un problema molto sentito nell'ambito della fiscalità locale.

Relativamente all'accertamento delle imposte, riteniamo necessario incentivare la costituzione di agenzie o società *in-house* da parte delle Città metropolitane e/o delle Regioni. Queste entità opererebbero quali collettori di informazioni necessarie per individuare gli elementi di accertamento da fornire ai comuni aderenti¹⁵. La nostra proposta è realizzabile mediante la costituzione di una *piattaforma informatica comune*, sulla base delle banche dati già eventualmente disponibili nel sistema informatico dell'Amministrazione finanziaria, che, interloquendo con le banche dati degli uffici tecnici e anagrafici comunali, il catasto e il registro per le locazioni, nonché le fotogrammetrie aeree, fornisca gli elementi necessari al contrasto all'evasione dei tributi locali¹⁶.

Per quanto riguarda la riscossione, spesso i comuni lamentano difficoltà sia nell'operare direttamente, sia mediante delega per la riscossione all'Agenzia Entrate Riscossione. Dal punto di vista operativo, infatti, se da un lato risulta preferibile la delega all'ADER, dall'altro, i comuni rilevano

¹⁵ Infatti, i comuni meno strutturati lamentano serie difficoltà operative e l'attività di accertamento spesso trova difficoltà di gestione interna a causa della destrutturazione dei piccoli comuni e della disorganizzazione spesso congenita nei comuni di maggiori dimensioni. Sovente, quindi, i comuni delegano l'attività di accertamento a società private, ma gli uffici spesso non hanno capacità di le società incaricate nell'azione di accertamento delle imposte evase.

¹⁶ Questa modalità è in corso di realizzazione in Piemonte, e nel 2010 è stata avviata una sperimentazione in Sardegna.

scarsa attenzione da parte dell'ADER ai propri carichi, che, essendo spesso di modesta entità, patiscono una "blanda" lavorazione. Per stimolare una maggiore attenzione del delegato alla riscossione anche di modeste partite conferite dagli enti locali, occorre coinvolgere il MEF, dal quale ADER è controllata: in sostanza il MEF deve includere, nella convenzione periodica sottoscritta con la propria controllata, tra gli obiettivi della riscossione, una significativa percentuale dei carichi conferiti a ruolo da parte dei comuni di valore singolo compreso tra i 500 e 2000 Euro.

V. SFOLTIMENTO DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI

Una misura indispensabile per sollevare i contribuenti italiani dal senso di oppressione che circonda gli adempimenti fiscali consiste nell'**accorpate gli adempimenti fiscali e contributivi**.

La pagina dello "scadenziario fiscale" nel sito *web* dell'Agenzia delle entrate rende bene l'idea della complicazione estrema del nostro sistema¹⁷. L'interazione con l'Amministrazione finanziaria deve essere raggruppata e limitata a non più quattro volte l'anno. Per evitare l'impatto sull'erario, conseguente al ritardato incasso, si potrebbero anche in questo caso sfruttare algoritmi e intelligenza artificiale: i Big Data a disposizione consentono di sostituire questo stillicidio di scadenze, dichiarazioni e versamenti con sistemi di ritenute a titolo d'acconto automatizzate, dando al contempo la possibilità ai contribuenti di registrare ante-tempo fenomeni di scostamento significativi dallo *standard* statistico.

Riteniamo quindi necessario introdurre per ciascun semestre dell'anno una precisa finestra temporale in cui far cadere le sopra indicate scadenze di versamenti, comunicazioni e dichiarazioni, con l'esclusione di determinati periodi dell'anno, come ad esempio dal 1° dicembre al 15 gennaio dell'anno successivo e dal 1° luglio al 30 settembre. Nessuna imposta, salvo IVA e contributi mensili o trimestrali non accorpabili per ragioni inderogabili, dovrebbe avere una scadenza autonoma, e alla stessa "finestra" vanno assoggettati anche gli adempimenti collegati alle attività delle Camere di Commercio, i cd. bolli auto, gli oneri di competenza di INPS, Inail, Comuni, e di tutti gli altri enti, anche per importi il cui versamento non debba avvenire con il modello F24. Occorre inoltre in tal senso coordinare l'attività delle Regioni, che non dovrebbero poter stabilire scadenze differenziate, per evitare complicazioni amministrative e dispendio di tempo e denaro dei contribuenti.

VI. LA DIGITALIZZAZIONE: STRUMENTO DI REALE SEMPLIFICAZIONE.

Il processo di digitalizzazione al quale l'adozione del D.Lgs. n. 82/2005, recante il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha aperto sensibilmente la strada, è proseguito a fasi alterne negli anni, fino a subire una chiara e netta accelerazione a partire dalla crisi pandemica in corso. L'attuale larghissimo uso dello strumento elettronico ha fatto comprendere quali siano le potenzialità in termini di risparmio, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa davvero digitale, senza trascurare gli enormi vantaggi che ciò comporterebbe per il cittadino e il contribuente in particolare.

Utilizzare le banche dati per digitalizzare e semplificare

¹⁷ <https://www1.agenziaentrate.gov.it/servizi/scadenziario/main.php>

Moltissimi contribuenti lamentano il mancato diretto utilizzo da parte degli enti impositori per definire, dichiarare e liquidare le imposte e/o gli oneri dovuti. Spesso queste operazioni sono inibite da un'interpretazione rigorosa delle disposizioni, nazionali ed unionali, sulla tutela e sul trattamento dei dati, necessitata dall'assenza di interventi del legislatore in questo senso.

Molti dei dati a disposizione degli enti impositori potrebbero e dovrebbero essere utilizzati per precompilare i modelli esistenti, sia a fini dichiarativi che di liquidazione di imposte, tasse, oneri e contributi, così rendendo più snelli e meno soggetti ad errore gli adempimenti periodici dei cittadini che a ciò acconsentano o lo richiedano espressamente. In questo modo, si troverebbe un equilibrio tra le esigenze di protezione dei dati e le necessità di snellimento degli adempimenti periodici per i cittadini.

I problemi relativi alla corretta interpretazione della normativa vigente in materia di tutela e trattamento dei dati, causati dall'ampio ricorso allo strumento informatico, vanno prevenuti e risolti già a livello di legislazione primaria, in modo da evitare conflitti tra Autorità nazionali e tra queste e le Istituzioni europee, nonché incertezze applicative e ritardi nella introduzione di semplificazioni essenziali per il Sistema-Paese.

Nel caso degli adempimenti dichiarativi ai fini fiscali, ad esempio, gli enti impositori devono poter attingere alle banche dati esistenti e già a loro disposizione e, attraverso quei dati, rendere disponibili al cittadino modelli dichiarativi precompilati, da rettificare solo in caso di errori, con allegati già i modelli definiti per il relativo versamento o i dati per le operazioni di versamento *online*¹⁸.

VII. IL PROCESSO TRIBUTARIO

Riforma della magistratura tributaria e riorganizzazione della Sezione tributaria della Cassazione

È necessario rendere il processo tributario un "*giusto processo*", ai sensi dell'art. 111 Cost., rafforzando la terzietà, imparzialità e indipendenza del giudice. Per perseguire tale obiettivo è necessario costituire una giurisdizione tributaria autonoma e indipendente, composta da Tribunali tributari e Corti d'appello tributarie, gestita dal Ministero di Giustizia e coadiuvata da personale di cancelleria specializzato, reclutato anche attraverso la mobilità del personale attualmente impiegato nelle funzioni di segreteria delle Commissioni tributarie presso il Dipartimento delle Finanze del MEF.

La Corte di Cassazione deve inoltre dotarsi, nell'ambito della Sezione tributaria, di tante sottosezioni quante sono le materie riferibili al diritto tributario di relativa competenza, in modo da garantire quella funzione di interpretazione e certezza del diritto a lei proprie.

Il processo tributario versa da decenni in una condizione di crisi profonda. Le circostanze che i componenti delle commissioni tributarie non accedano alla carica per concorso, non siano giudici

¹⁸ Attualmente questo tipo di evoluzione sconta incertezze interpretative e alcune tensioni del Garante per la tutela dei dati personali, tensioni che dovrebbero superarsi in considerazione dell'importante contrappeso vantaggioso che lo snellimento di dichiarazioni e compilazioni costituirebbe per i cittadini e i contribuenti, che lo richiedano o vi consentano in maniera espressa.

professionali¹⁹ e che le commissioni siano incardinate nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, e cioè, nella stragrande maggioranza dei casi, dello stesso organo di cui fa parte una delle parti in causa, sarebbero già di per sé sufficienti a descrivere la gravità della situazione.

A ciò si aggiungano la disorganizzazione degli uffici del contenzioso e la mancanza di aggiornamento professionale dei giudici. Per tutte le cause sin qui rappresentate spesso le sentenze emesse risultano di scarso livello, pur chiamate a giudicare sovente su cause complesse e di elevatissimo valore economico. Questi problemi si riflettono anche sulla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, i cui giudici sono letteralmente inondati dai fascicoli provenienti dalle commissioni tributarie regionali le cui sentenze, a causa della loro scarsa qualità, inducono molto spesso la Corte a emettere pronunce di rinvio, che a loro volta portano a un ulteriore sovraccarico del sistema.

Un altro tema di estremo rilievo riguarda il giudizio di legittimità: è bene evidenziare che la riforma della Suprema Corte avrebbe un immediato effetto deflattivo anche sul contenzioso di merito, giacché, a fronte di una maggiore chiarezza e prevedibilità della giurisprudenza di legittimità, contribuenti ed erario sarebbero fortemente disincentivati dal percorrere la strada del contenzioso a fronte di posizioni giurisprudenziali chiare e consolidate.

A questo vero e proprio disastro si è cercato di porre rimedio con provvedimenti sporadici e disorganici, mentre ciò che occorrerebbe attuare è una riforma globale e radicale dell'intero sistema processuale e, prima ancora, della stessa Magistratura tributaria²⁰. L'**Allegato 2** riporta le proposte di Azione sul tema.

VIII. POTENZIAMENTO DELLE FACOLTA' PREVISIONALI DEL MEF

La definizione delle politiche fiscali è intimamente legata alla possibilità di prevedere, con un certo grado di attendibilità, le conseguenze che una determinata misura o una combinazione di misure fiscali possano comportare sul tessuto economico di riferimento e, più in generale, sul Sistema economico complessivo.

Ufficio per la valutazione analitico-statistica delle misure fiscali

Occorre dotare l'Amministrazione finanziaria di una struttura interna altamente qualificata ed altamente specializzata, appositamente reclutata, che sia in grado di fornire al Governo simulazioni ed analisi preventive e successivi monitoraggi affidabili, che supportino le scelte fiscali anche di medio-lungo periodo e che consentano di comprendere le conseguenze delle medesime sul Sistema-Paese e sul tessuto economico di riferimento. Preferibilmente, onde limitare l'entità delle risorse necessarie, si riterrebbe opportuno inquadrare tale Ufficio all'interno dell'Amministrazione finanziaria, anche potenziando le strutture già attualmente esistenti, in particolare in seno al Dipartimento delle finanze.

¹⁹ Esercitano infatti il proprio lavoro non in via esclusiva, ma anche eventualmente solo residuale.

²⁰ Nel progettare una riforma della giustizia tributaria, è auspicabile che si assuma come punto di partenza l'ordinanza della Corte costituzionale n. 144 del 1998, secondo la quale il legislatore "conserva il normale potere di sopprimere ovvero di trasformare, di riordinare i giudici speciali, conservati ai sensi della VI disposizione transitoria, o di ristrutturarli nuovamente anche nel funzionamento e nella procedura".

Infatti, la Direzione studi e ricerche economico fiscali del DF dovrebbe essere fortemente potenziata in relazione sia ai profili professionali ad essa assegnati, sia alle competenze ad essa attribuite, al fine di rendere consulenze specifiche ed estremamente specializzate agli Organi di governo per simulare e prevedere in modo preciso ogni possibile conseguenza della introduzione di nuove misure fiscali o di modifiche delle esistenti.

L'assegnazione di tale obiettivo a detta struttura già esistente consentirebbe di ridurre le risorse necessarie per dotare l'Amministrazione finanziaria di uno strumento altamente avanzato, indispensabile per la valutazione di qualsiasi decisione politica in materia fiscale, e di evitare il ricorso estemporaneo a professionalità esterne, costituendo un *know-how* interno all'Amministrazione stessa. La presenza di una simile struttura e di tali competenze costituirebbe anche uno "stimolo virtuoso" nei confronti degli *stakeholders* a presentare richieste e proposte suscettibili di una valutazione tecnica adeguata.

Allegati:

- 1) Proposta di ridefinizione dell'IRPEF
- 2) Proposte di riforma del processo tributario

Allegato 1 - Ridefinizione dell'IRPEF

Circa la scala degli scaglioni e delle relative aliquote, per evitare, come già detto, i salti di imposta propri dell'attuale impianto e configurare, invece, una progressione regolare dell'incisività fiscale, Azione propone una struttura dell'IRPEF caratterizzata dalla presenza di una NTA, non inferiore a euro 10.000, da uno sviluppo incrementale degli scaglioni regolare, da una aliquota minima posta al 18% e una massima al 43%.

Progressività quasi continua

Per cogliere l'aspetto positivo di un modello a progressività continua relativamente all'equità verticale realizzata nel segmento iniziale di redditi, comprensivo dei livelli medi, senza tuttavia ricorrere alla costruzione e all'utilizzo di una complessa ed ermetica formula matematica che è motivo principale dei giudizi negativi su tale modello, si è ipotizzata una struttura come di seguito descritta.

Caratteristiche:

No tax area fissata a 10 mila euro;

2 fasce di reddito, da 10 a 100 mila e >100 mila.

La **1^ fascia di reddito** è caratterizzata dall'applicazione di una aliquota crescente in maniera costante al crescere unitario del reddito. Si parte da una aliquota minima del 18% e si arriva ad una aliquota massima del 35,5%. La regolarità nella crescita dell'aliquota e l'ammontare basso e omogeneo del reddito incrementale collegato alla variazione dell'aliquota stessa concretizza una buona *proxi* del sistema progressivo continuo, consentendo a ciascun contribuente di predeterminare in modo agevole e trasparente l'entità delle imposte.

Per la **2^ fascia di reddito** è invece previsto un meccanismo di tipo più tradizionale. In particolare, sono previsti due scaglioni di reddito con corrispondente aliquota, da 100 a 140 mila (aliquota 38%) e oltre i 140 mila (aliquota 43%).

Avremo quindi:

| Fasce di reddito (importi/000) | Regola |
|--|---|
| NTA 10 | esenzione di imposta |
| da 10 a 100 | incremento dell'aliquota di 0,5% per ogni 2 mila euro di reddito (aliquota minima al 18%, massima 35,5%) |
| > 100 | due scaglioni di reddito con aliquote incrementalmente di 5 punti % come segue: - da 100 a 140 l'aliquota è pari al 38% - >140 l'aliquota è pari al 43% |

Allegato 2 – Processo tributario: proposte d'intervento

Effettività dei termini di fissazione delle udienze cautelari

Istituire apposite preclusioni per il Collegio che non rispetti i termini di fissazione della fase cautelare, in modo che sia sollecitato a rendere effettiva la tutela cautelare e quindi tempestivo l'intervento giurisdizionale. Importante è infatti evitare la sistematica elusione dei termini per la fissazione della fase cautelare da parte dei giudici tributari. Riteniamo che tale grave pregiudizio per le parti potrebbe essere evitato attraverso l'introduzione di effettive preclusioni per i collegi giudicanti che non rispettino i tempi di fissazione delle udienze di sospensiva.

Si tratta della fondamentale tutela patrimoniale dei contribuenti durante i gradi di merito del giudizio tributario: gli avvisi di accertamento sono infatti immediatamente esecutivi, a meno che la loro esecutività sia sospesa dall'ufficio che li ha emanati, ipotesi assai rara, ovvero dal giudice tributario adito, che deve fissare udienze dedicate a svolgere tale attività cautelare. Ebbene, tale fase giudiziaria, allo stato attuale, presenta enormi criticità, a cominciare dalla circostanza che molte commissioni tributarie, semplicemente, non fissino tali udienze, con soventi gravissimi pregiudizi patrimoniali per il contribuente, prima ancora che una sentenza sia stata emessa.

Vi è dunque un'evidente esigenza di riforma della tutela cautelare nel giudizio tributario, alla quale si connette l'ampliamento della potestà del giudice, la cui competenza dovrebbe estendersi al risarcimento del danno subito dal contribuente a seguito dell'attività irrualmente svolta dall'Amministrazione finanziaria, ciò che mitigherebbe il fenomeno sempre più diffuso delle imprese costrette a cessare la propria attività nelle more della pendenza di un contenzioso tributario. Per contemperare l'interesse pubblico alla corretta esazione del tributo accertato con l'interesse del contribuente a non vedersi depauperato a fronte di accertamenti che potrebbero rivelarsi infondati al termine del giudizio, è necessario provvedere all'abolizione dell'istituto della riscossione provvisoria in pendenza di giudizio e bilanciare tale eliminazione con la previsione di misure cautelari reali, quali il sequestro preventivo e il sequestro conservativo, subordinate al vaglio "attivo" del giudice e idonee a garantire sia il contribuente sia l'Amministrazione della effettiva disponibilità delle somme per la parte che dovesse vincere una volta definito il giudizio.

Ammissibilità della prova per testi nel processo tributario

Altra necessaria modifica riteniamo sia estendere l'ammissibilità della prova per testi al processo tributario, garantendo la genuinità della prova anche attraverso l'applicabilità delle disposizioni penali poste a suo presidio, quale ad esempio il delitto di falsa testimonianza, per adeguare il processo tributario ai parametri minimi di tutela previsti a livello costituzionale, europeo e di Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, accompagnando però l'introduzione della testimonianza con l'introduzione delle medesime garanzie poste a presidio del processo penale²¹.

Piattaforma telematica comune per tutti i processi

Individuare un'unica piattaforma, semplice e intuitiva, con schermate e regole generali simili per la celebrazione del processo telematico di tutte le giurisdizioni. Occorre rilevare, infatti, che l'affermarsi della celebrazione telematica dei processi, necessitata dalla presente crisi e potenzialmente elemento rivoluzionario per il futuro post-pandemico, rappresenti un elemento le cui potenzialità andrebbero approfondite e sviluppate, tra l'altro, in funzione di efficientamento, economicità e tempestività dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Resta però l'incongruenza della presenza di diverse piattaforme per ciascuna giurisdizione, di diversi gestori ed amministratori dei relativi sistemi informatici, nonché di una complessità non giustificabile per gli operatori che dovessero utilizzare due o più di queste piattaforme. Riteniamo dunque indispensabile uniformare per tutti i processi la piattaforma prevista per la celebrazione di tutti i processi a distanza, ferme restando le peculiarità delle singole giurisdizioni, da conservare però all'interno di un sistema con regole semplici, generali e uniformi e quindi agevolmente utilizzabile da tutti gli utenti. Vanno in ogni caso tenute distinte le regole per l'uso della piattaforma informatica dalle norme procedurali di ciascun processo. Le prime non dovrebbero mai essere fonte di dubbi o contenziosi, ma foriere di semplicità e soluzioni. La piattaforma unica dovrebbe essere accessibile da tutte le parti del processo, autorizzate a visualizzare e operare sulle informazioni rilevanti secondo la sua qualifica (avvocati, magistrati, consulenti tecnici, cittadini): una piattaforma che si alimenti dalle banche dati nazionali e richieda solo il minimo di informazioni indispensabili all'utilizzatore in conformità al principio TOOP (The Once Only Principle). In sostanza, una piattaforma ispirata al modello Estone di gestione del sistema giustizia.

²¹ Si precisa a questo proposito che la Suprema Corte è costante nell'affermare il "valore indiziario" delle dichiarazioni di terzo rese nell'ambito del processo tributario.

Mediazione del Giudice tributario

Gli accordi e tutti gli strumenti deflattivi del contenzioso posti in essere tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente, prima della loro efficacia devono essere assoggettati al vaglio terzo ed imparziale del Giudice tributario in composizione monocratica in funzione di mediatore, che può accettare, rigettare o rigettare con rilievi la proposta congiunta degli Uffici e del contribuente. La decisione dovrebbe essere soggetta solo a reclamo e non precludere la proposizione di un nuovo accordo che tenga conto dei rilievi eventualmente formulati.

In materia di procedimenti deflattivi del contenzioso, infatti, pensiamo che non sia opportuno attribuire la definizione interamente all'Amministrazione per le seguenti ragioni: in primo luogo, il funzionario responsabile spesso si trova a dover affrontare e decidere questioni che comportano la disponibilità di risorse erariali, senza nemmeno la giusta copertura assicurativa per responsabilità professionale, e questa circostanza può contribuire a minare la serenità con cui si perviene ad una soluzione delle contestazioni e, soprattutto, ridurre fortemente la possibilità di risolvere il "conflitto" con un'elasticità spesso indispensabile; in secondo luogo, è iniquo attribuire la decisione relativa agli accordi volti a prevenire il contenzioso tributario proprio ad una delle parti nella eventuale futura causa che si vorrebbe scongiurare.

Questi limiti si possono superare potenziando strumenti già utili, rendendoli più efficaci soprattutto per le ipotesi più complesse, sottoponendo al vaglio di un soggetto terzo ed imparziale li accordi a cui le parti sono pervenute. Si tratta di una sorta di intervento preventivo di avallo degli accordi: da un lato così il funzionario potrebbe valutare con maggiore serenità come disporre degli accertamenti, in quanto l'avallo successivo escluderebbe la propria responsabilità diretta, dall'altro la valutazione da parte di un soggetto terzo ed imparziale garantirebbe anche il contribuente di aver sottoscritto un accordo equilibrato. Riteniamo che questo ruolo debba essere affidato ad un giudice tributario, selezionato secondo i seri canoni che abbiamo sopra descritto.