

Commissione 6^a “Finanze e Tesoro” del Senato della Repubblica

Memoria sullo Schema di decreto legislativo recante “Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi” (A.G. n. 88)

27 novembre 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il Decreto legislativo al Vostro esame costituisce un primo, fondamentale, passaggio per l’attuazione della legge di delega per la riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111).

La riforma fiscale rappresenta una priorità ineludibile per dare ossigeno alla nostra economia e ricostituire un rapporto sano, improntato alla fiducia, tra fisco e contribuenti. Già nel 2021, raccogliendo le domande e le aspettative del mondo dei liberi professionisti, la nostra Confederazione aveva delineato un’ipotesi organica di riforma fiscale, inclusiva di una proposta di riforma del modello di imposizione sui redditi prodotti dalle persone fisiche¹.

In quel documento, illustrato alle istituzioni ed ai partiti politici in numerose occasioni, avevamo sottolineato come occorresse superare l’ottica emergenziale e quella degli interventi di “manutenzione” caratteristici dell’ultimo ventennio, attraverso una riforma che perseguisse l’obiettivo di rendere il fisco italiano più equo, certo, semplice e atto a cogliere le complessità della società contemporanea.

Riconosciamo con soddisfazione che molti degli obiettivi evidenziati dalla Confederazione come fondamentali sono stati inseriti nella legge di delega per la riforma fiscale e dunque stati ripresi e condivisi dal Legislatore.

Ci troviamo oggi in una fase successiva, e più delicata: quella dell’**attuazione** degli obiettivi indicati dalla delega attraverso la predisposizione dei decreti delegati.

Pur considerando apprezzabile la celerità con la quale il Governo sta predisponendo i decreti attuativi, chiediamo uno sforzo ulteriore ed un’accelerazione nell’**approvazione del decreto di attuazione del principio di neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali**, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti, previsto dall’art. 5, comma 1, lettera f, numero 2.4), della delega fiscale. Infatti, come già più volte indicato ai rappresentanti istituzionali, la più evidente debolezza organizzativa delle attività professionali in Italia consiste nelle **ridotte dimensioni**, sia dal punto di vista del numero

¹Con il documento “Equità, progressività, intergenerazionalità: l’Irpef secondo Confprofessioni”.

dei professionisti occupati negli studi, sia dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili per interventi di sviluppo infrastrutturale e dei servizi.

Le Società tra professionisti costituiscono il principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali, e possono rappresentare lo strumento per assicurare solidità, multidisciplinarietà e dinamicità ai professionisti italiani sul mercato europeo dei servizi professionali. La loro diffusione è tuttavia ancora molto limitata. La causa della ritrosia dei professionisti ad aggregarsi è da ricercare, anzitutto, nei limiti strutturali della disciplina fiscale dello strumento delle Stp che considerando “realizzativa” la trasformazione degli studi mono professionali e associati in Società tra professionisti, disincentiva le aggregazioni. Problematica, peraltro, colta dal legislatore, che tra gli obiettivi della delega ha individuato proprio l’applicazione del principio di neutralità fiscale alle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali.

Per tali ragioni riteniamo prioritaria **l’approvazione del decreto di attuazione di riforma delle STP** al fine di rimuovere uno dei principali ostacoli alla crescita e allo sviluppo dell’intero comparto dei servizi professionali.

Venendo al contenuto del decreto legislativo oggetto della presente memoria, non si può non sottolineare la discrasia tra gli obiettivi di lungo periodo della riforma e la disciplina, circoscritta al 2024, delle novità introdotte. In tal senso, pur comprendendo che le limitate risorse a disposizione stanno rallentando un’implementazione definitiva dei principi contenuti nella delega, non possiamo non osservare che le misure qui prospettate presentano carattere transitorio: sono cioè finanziate per il solo 2024. Tra un anno, quindi, sarà necessario reperire le misure necessarie per rifinanziarle. In via generale, inoltre, osserviamo che regole in vigore per un periodo di tempo così limitato determinano incertezza per gli operatori coinvolti nelle loro applicazione.

In ogni caso, tuttavia, l’intervento di revisione dell’Irpef risulta in linea con le indicazioni della legge Delega per la riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n.111), che prevede la graduale transizione verso un modello ad aliquota unica e la contestuale revisione del sistema delle detrazioni, che rappresentano l’obiettivo finale della delega ed un traguardo di legislatura.

Revisione del modello di imposizione sui redditi prodotti dalle persone fisiche

Con specifico riferimento al modello di imposizione sui redditi prodotti dalle persone fisiche, lo Schema di decreto legislativo al Vostro esame prevede tre specifici interventi:

- l’estensione della prima aliquota Irpef del 23% alla soglia dei 28.000 euro, riducendo a tre gli scaglioni reddituali Irpef;
- l’equiparazione della *no tax area* dei lavoratori dipendenti con quella dei pensionati;
- il taglio delle detrazioni per i contribuenti che dichiarano più di 50mila euro di reddito, attraverso l’introduzione di una franchigia di 260 euro.

In primo luogo riteniamo apprezzabile l'accorpamento delle prime due aliquote Irpef, ovvero quelle del 23% e del 25%, in un unico scaglione. Ed infatti, la riduzione delle tasse per i redditi medio-bassi è certamente positiva: permetterà di rafforzare nelle buste paga l'effetto del taglio del cuneo fiscale, previsto dalla legge di bilancio per il 2024, sostenendo i salari delle fasce più deboli che sono state maggiormente colpite dalla spirale inflattiva che continua a erodere le retribuzioni.

Con riferimento al primo intervento (riduzione dell'aliquota dell'attuale secondo scaglione) questo determinerà un risparmio d'imposta di 260 euro annui per tutti i contribuenti Irpef con redditi di almeno 28mila euro; ma per coloro che dichiarano più di 50mila euro il beneficio potrà essere integralmente assorbito dal taglio lineare di 260 euro delle detrazioni al 19%. Taglio che, peraltro, colpisce ambiti che lo stesso articolo 5 della legge delega prevede a “tutelare”: casa, istruzione, etc. Si determina così un “corto circuito” tra le apprezzabili previsioni della delega e l'attuazione disposta dal decreto legislativo. Segnaliamo, inoltre, come il meccanismo non preveda forme gradualità di *décalage*, di modo che il superamento della soglia dei 50.000 euro di reddito, anche se di pochi euro, potrebbe determinare aggravii notevoli di imposta, più elevati del maggior reddito prodotto.

Il secondo intervento (equiparazione della *no tax area* dipendenti con quella dei pensionati) risponde a una precisa indicazione dell'articolo 5 della legge delega, determinando un risparmio di imposta massimo pari a 75 euro annui per i dipendenti con redditi fino a 15mila euro. Di fatto, quindi, la *no tax area* sui redditi di lavoro dipendente fissata in 8.500 euro, per effetto delle detrazioni, arriva a superare il valore di 13.700 euro, contro i 5.500 euro di quella sui redditi di lavoro autonomo.

Dobbiamo quindi evidenziare che la riforma dell'Irpef qui prospettata non risolve le attuali problematiche con riferimento all'**equità orizzontale del modello**. Occorre infatti considerare che permangono differenze considerevoli nell'ammontare delle imposte pagate, a parità di reddito prodotto, da lavoratori dipendenti ed autonomi. Tali divari si producono soprattutto sui redditi bassi. In tale contesto l'intervento sulla *no tax area* amplia ulteriormente la differenza, **a tutto svantaggio degli autonomi**.

È invece opportuno ricordare che il perseguimento del principio dell'equità orizzontale è uno dei criteri direttivi dell'art 5 della legge delega.

I numeri, più di qualsiasi commento, dimostrano inequivocabilmente quanto asseriamo, come evidenziato nella seguente tabella.

REDDITO 2024	LAVORATORI DIPENDENTI		LAVORATORI AUTONOMI		FORFETTARI	
	IMPOSTA NETTA	ALIQOTA MEDIA EFFETTIVA	IMPOSTA NETTA	ALIQOTA MEDIA EFFETTIVA	IMPOSTA NETTA	ALIQOTA MEDIA EFFETTIVA
10.000	0	0,00%	1.188	11,88%	1.500	15,00%
15.000	295	1,97%	2.458	16,39%	2.250	15,00%
20.000	1.958	9,79%	3.828	19,14%	3.000	15,00%
25.000	3.565	14,26%	5.148	20,59%	3.750	15,00%
30.000	5.339	17,80%	6.685	22,28%	4.500	15,00%
35.000	7.523	21,49%	8.549	24,43%	5.250	15,00%
40.000	9.772	24,43%	10.413	26,03%	6.000	15,00%
45.000	11.956	26,57%	12.276	27,28%	6.750	15,00%
50.000	14.140	28,28%	14.140	28,28%	7.500	15,00%

Ad esempio, nella fascia di reddito dei 15mila euro di reddito un lavoratore dipendente pagherebbe 295 euro di imposta con una aliquota media dell'1,97%, mentre l'esborso per un lavoratore autonomo con lo stesso reddito sale a 2.458 euro con una aliquota media del 16,39%, mentre a 20mila euro di reddito si passa da una aliquota media del 9,79% per i lavoratori dipendenti a una del 19,14% per gli autonomi come mostrato chiaramente dalla tabella di cui sopra. Al crescere del reddito si assiste invece ad una riduzione del *gap* tra dipendenti ed autonomi che si annulla attorno ai 50.000 euro ed aumenta invece il vantaggio dei contribuenti forfettari.

Va considerato, inoltre, che il Centro Studi Confprofessioni ha elaborato i dati pubblicati dal Dipartimento delle Finanze del MEF relativamente alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022 con riferimento al periodo d'imposta 2021, evidenziando che **circa il 75% dei percettori di reddito di lavoro dipendente attualmente beneficia di una aliquota di imposta media ai fini Irpef più bassa rispetto a quella dei contribuenti forfettari (15%).**

L'attuale modello, quindi, penalizza fortemente professionisti e imprenditori che non possono accedere al forfettario. Con specifico riferimento all'accesso al regime forfettario, infatti, segnaliamo che questo risulta di fatto precluso ai lavoratori autonomi con elevata incidenza dei costi di investimento (come i professionisti dell'area sanitaria). Una contraddizione rispetto all'esigenza ampiamente condivisa nel comparto delle libere professioni, di promuovere la **crescita dimensionale delle attività professionali**. Esigenza, questa, che il Legislatore ha ben presente in quanto, come detto precedentemente, l'art. 5 della Delega al Governo per la riforma fiscale prevede la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti.

Infine, osserviamo che l'effettiva attuazione del principio di equità orizzontale all'interno dell'Irpef, obiettivo fissato dall'articolo 5, comma 1, lettera a), n. 2) del testo di legge per la riforma fiscale, non può prescindere **dall'equiparazione tra no tax area dei redditi di lavoro autonomo e dipendente.**

Maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni

Esprimiamo particolare apprezzamento per la disposizione contenuta nell'articolo 4 dello schema di decreto legislativo, che prevede, sempre per il solo 2024, uno specifico incentivo sulle nuove assunzioni. Per i titolari di reddito di impresa e per gli esercenti arti e professioni viene infatti prevista una maggiorazione del 20% della deduzione del costo del lavoro incrementale derivate dall'assunzione di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

In merito, non possiamo non sottolineare come l'intervento ponga sullo **stesso piano premiale le assunzioni effettuate da datori di lavoro imprese con quelle realizzate dagli studi professionali**, riconoscendo finalmente parità di trattamento agli operatori economici, nel solco tracciato, e più volte affermato, a livello europeo.

Per tali ragioni auspichiamo che la misura possa essere confermata anche per gli anni successivi, trasformandosi in un incentivo a regime sulle nuove assunzioni incrementalì.

Primi interventi in materia fiscale e rapporto fisco contribuente

In un’ottica più ampia, riteniamo che i primi interventi attuativi della riforma fiscale appaiono ancora lontani dal soddisfare pienamente le legittime aspettative che aveva suscitato l’approvazione della legge delega.

In particolare vogliamo segnalare alcune norme – inserite nella legge di bilancio e nei decreti legislativi di attuazione della legge delega sulla riforma fiscale – che sembrano non rispettare pienamente il principio del **riequilibrio del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente** e quello, strettamente connesso, della semplificazione delle procedure e degli adempimenti fiscali.

Nell’ambito delle interlocuzioni con Governo e Parlamento, abbiamo sempre espresso il nostro apprezzamento per l’impostazione seguita dalla delega fiscale, ritenendo indispensabile un approccio che mettesse sullo stesso piano lo Stato e i diritti del cittadino contribuente. Infatti la frammentazione normativa, la farraginosità degli adempimenti fiscali, l’incertezza del diritto, le inefficienze della pubblica amministrazione sono fattori che pesano su contribuenti, professionisti e imprese, spostando l’asse dei rapporti con l’amministrazione finanziaria dalla parte di quest’ultima.

Con riferimento al disegno di legge di bilancio per il 2024 (AS 926) segnaliamo che i commi da 2 a 5 dell’art. 18, relativi alla tassazione delle plusvalenze in caso di cessione a titolo oneroso degli immobili che hanno usufruito del superbonus 110%, pur disponendo per il futuro, fanno riferimento a lavori già effettuati e completati. Si configura, pertanto, una norma retroattiva, in contrasto con il principio del legittimo affidamento del contribuente. I liberi professionisti italiani manifestano la necessità di certezza e stabilità del quadro normativo, al fine di evitare dubbi interpretativi dai quali possono nascere controversie con l’amministrazione fiscale.

In questo senso, non convince l’onerosità degli interpelli, poiché tale previsione, in un contesto di estrema frammentazione (e incertezza) normativa, grava sul contribuente limitandone i diritti.

Anche il provvedimento da noi sostenuto e auspicato, come il differimento del versamento del secondo acconto delle imposte sui redditi previsto dal decreto legge n. 145/2023, c.d. “Anticipi”, trova per l’anno in corso una realizzazione non pienamente soddisfacente, con un meccanismo che taglia fuori gli acconti INPS e i contribuenti con più di 170mila euro di compensi/ricavi. Tale meccanismo finisce per frammentare la disciplina, raddoppiando gli adempimenti cui sono tenuti i professionisti che assistono i contribuenti, generando una maggiore complessità burocratica ed un aggravio di lavoro.

In buona sostanza, le pur positive semplificazioni previste in alcune norme contenute nei primi decreti attuativi della delega appaiono non del tutto sufficienti a riequilibrare un giudizio di fondo che al momento non può essere completamente positivo, considerando le aspettative che l’apprezzabile impianto della legge delega sulla riforma fiscale aveva generato.