



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

6^a (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica

e

VI (Finanze) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA
SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI
DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

15^a seduta: venerdì 5 marzo 2021

Presidenza del presidente della 6^a Commissione del Senato
D'ALFONSO

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 6 e passim	* CILENTI	Pag. 8, 14
DE BERTOLDI (<i>FdI</i>), senatore	12	* DELLA CANANEA	6, 13
GUSMEROLI (<i>Lega</i>), deputato	12	LEONE	4, 12

Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)

PRESIDENTE	Pag. 16, 27, 33	GELOSA	Pag. 16, 30
DE BERTOLDI (<i>FdI</i>), senatore	29	POSTAL	22, 31
GUSMEROLI (<i>Lega</i>), deputato	27		
UNGARO (<i>IV</i>), deputato	30		

Audizione di rappresentanti di Confedilizia

PRESIDENTE	Pag. 33, 39, 41	MAGLIONE	Pag. 35
DE BERTOLDI (<i>FdI</i>), senatore	40	SPAZIANI TESTA	33, 40
GUSMEROLI (<i>Lega</i>), deputato	39		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Europeisti-MAIE-Centro Democratico: Europeisti-MAIE-CD; Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto+Europa – Azione: Misto+Eu-Az.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Centro Democratico-Italiani in Europa: Misto-CD-IE; Misto-L'Alternativa c'è: Misto-L'A.C'È; Misto-Cambiamo!-Popolo Protagonista: Misto-C!-PP; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Europeisti-MAIE-PSI: Misto-EUR-MAIE-PSI.

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Antonio Leone, presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, accompagnato dal dottor Edoardo Cilenti, consigliere di Corte d'appello, vice presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, e il professor Giacinto della Cananea, professore ordinario di diritto amministrativo, presidente della Commissione IX del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, il dottor Gilberto Gelosa e il dottor Maurizio Postal, consiglieri nazionali del CNDCEC, l'avvocato Giorgio Spaziani Testa, presidente di Confedilizia, accompagnato dal professor Tommaso Maglione, consigliere nazionale, dal dottor Francesco Veroi, responsabile del coordinamento tributario, e dall'avvocato Giovanni Gagliani Caputo, responsabile delle relazioni istituzionali della medesima istituzione.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, sospesa nella seduta del 1^o marzo.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata prevista l'attivazione dell'impianto audiovisivo, anche sul canale satellitare e sulla *web TV*, per la procedura informativa all'ordine del giorno e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per la procedura informativa odierna.

Avverto, inoltre, che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche mediante il Resoconto stenografico.

Ricordo che le audizioni si svolgono in videoconferenza dinanzi alle Commissioni congiunte 6^a (Finanze e tesoro) del Senato e VI (Finanze) della Camera dei deputati con la partecipazione da remoto dei senatori, dei deputati e dei soggetti auditi, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento del Senato nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento della Camera nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020, volte a definire le procedure in relazione al contenimento della diffusione della pandemia da Covid-19.

Sono oggi previste alcune audizioni.

Iniziamo con l'audizione di rappresentanti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Sono presenti l'avvocato Antonio Leone, presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, accompagnato dal dottor Edoardo Cilenti, consigliere di Corte d'appello, vice presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, e dal professor Giacinto della Cananea, professore ordinario di diritto amministrativo, presidente della Commissione IX del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio, anche a nome del presidente Marattin e di tutti i membri delle Commissioni finanze del Senato e della Camera dei deputati, per aver accettato di partecipare ai nostri lavori.

Cedo ora la parola al presidente Leone.

LEONE. Signor Presidente, in primo luogo mi permetta di ringraziare entrambe le Commissioni non solo per il lavoro che stanno svolgendo e continueranno a svolgere, ma anche per la sensibilità dimostrata, principalmente dai due Presidenti, nei confronti di un organo che sta attraversando momenti un po' complicati.

PRESIDENTE. Signor Presidente, per migliorare la qualità dell'audio, le chiedo cortesemente di togliere la mascherina. Se fosse necessario, è possibile rinunciare all'immagine video.

LEONE. Relativamente al *clou* della vostra indagine conoscitiva, che riguarda la riforma dell'IRPEF e, in generale, la riforma fiscale, ho già fatto pervenire alla Commissione una piccola relazione. Mi accingo, quindi, a esporre brevemente la mia posizione sulla riforma di uno dei tributi più significativi del nostro sistema.

Un sistema di tassazione equo ed efficiente che possa anche contrastare l'evasione è un obiettivo primario per la crescita di un Paese democratico come il nostro. Di riforme, soprattutto dell'IRPEF, che abbiano lo scopo di alleggerire la pressione fiscale sui contribuenti, in particolare nei confronti dei lavoratori dipendenti, si discute ormai da tantissimo tempo.

L'IRPEF è entrata in vigore nel 1974. Come è stato giustamente ricordato, è stata nel tempo oggetto di numerose modifiche e cambiamenti spesso, però, non coerenti e disordinati, e di questo discutevamo prima con il professor della Cananea. Ciò ha generato molte criticità, come – ad esempio – perdita di gettito, sostanziale instabilità dell'impatto redistributivo dell'imposta e una faticosa complessità che è all'origine delle numerose controversie – sono la parte, per la verità, che ci riguarda – che ingolfano le commissioni tributarie.

Qualsiasi riforma dovrà quindi ridurne gli attuali effettivi distorsivi – perché di tali si tratta – concentrandosi sia sull'impatto distributivo che sulla necessità di semplificazione. Va trovata dunque una soluzione ai problemi generati dalle incertezze, aumentando i livelli di trasparenza, di collaborazione e principalmente di fiducia tra fisco e contribuente. Per stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'ap-

propriata redistribuzione del reddito e incentivare il lavoro, urge semplificare – la parola magica di tutto il lavoro che state compiendo – e rendere più trasparente il sistema.

Da tempo il dibattito si è focalizzato sull'introduzione della *flat tax*. Ritengo che il tema debba essere approfondito e sottolineo che attualmente il lavoro dipendente per redditi medi è quello più tassato dall'IRPEF ed è il più penalizzato rispetto ai regimi sostitutivi delle altre forme di reddito. Questo non è accettabile.

Alla luce di quanto ho detto, emerge con forza quanto sia importante per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Il nodo principale è una revisione della curva delle aliquote.

Mi fermerei a questo punto, perché per il resto potrei banalmente attingere alla breve relazione che vi ho già fatto recapitare, che è più precisa di quanto io mi sia espresso finora.

Mi permetto di aggiungere soltanto una brevissima considerazione introduttiva: una riforma fiscale non può non pensare a una riforma del contenzioso in generale. Pertanto, la riforma della giustizia tributaria e del suo processo deve essere pensata insieme alla tanto auspicata riforma fiscale.

Una riforma del fisco in generale – come prima dicevo – non può che preludere a una riforma della giustizia tributaria, ormai invocata come necessaria da più parti. L'urgenza di tale riforma ai fini di garantire un giusto processo è sotto gli occhi di tutti: un processo giusto, equo, veloce ed efficiente, affidato a giudici professionisti, e nuove forme di deflazione del contenzioso.

Il punto è che, senza una giustizia tributaria funzionante in maniera adeguata, è messa in discussione proprio l'equità stessa dell'intero procedimento tributario. Il primo punto da cui partire, prima di procedere a una più ampia revisione del processo tributario, dovrebbe certamente coincidere con la modifica della organizzazione ordinamentale dei giudici tributari. Si dovrebbe in sostanza puntare a una maggiore specializzazione dei giudici stessi, nonché a una giurisdizione tributaria autonoma e indipendente come lo sono le altre giurisdizioni, con giudici di ruolo assunti per concorso, ai quali dovrebbe essere riconosciuto un trattamento economico adeguato.

Vi ringrazio per l'attenzione mostrata e rivolgo un appello alle due Commissioni. In tutti i lavori che andrete a compiere, ma anche in quelli che dovranno essere svolti da esperti che saranno poi di vostra utilità, una cosa va messa in risalto: sino ad ora la giustizia tributaria è stata messa un po' da parte – lo dico usando un eufemismo – e ciò è tanto vero che persino in Europa ci chiedono un suo adeguamento ai canoni del giusto processo. Sino ad ora non abbiamo potuto adeguare, e non per nostra volontà, il nostro processo e le nostre strutture di giustizia tributaria alle regole dettate dalla Corte europea e principalmente dal nostro faro, e cioè dall'articolo 111 della Costituzione.

Questo è l'appello che rivolgo a voi, soprattutto per la sensibilità che avete dimostrato nei nostri confronti.

Con il suo permesso, Presidente, lascerei la parola al professor della Cananea, per svolgere qualche breve approfondimento su quale sia il nostro intento, non omettendo di ricordarvi che vi è stata inviata ieri una deliberazione del Consiglio di presidenza che analizza alcune linee guida per una riforma compiuta della giustizia tributaria, che spero potrà esservi utile nel vostro lavoro.

PRESIDENTE. Presidente Leone, prima di dare la parola al professor della Cananea, mi permetta di nuovo di ringraziarla per come presiede l'organo di autogoverno della giustizia tributaria. In Italia abbiamo bisogno di una simile compostezza di gestione.

Lascio quindi la parola al professor della Cananea.

DELLA CANANEA. Ringrazio molto i Presidenti e i componenti delle Commissioni finanze di Camera e Senato. È un piacere e un onore per noi essere coinvolti nell'indagine conoscitiva che state svolgendo.

In pochi minuti vorrei illustrare alle due Commissioni principalmente tre punti.

Il primo punto riguarda la nostra scelta di soffermare l'attenzione, oltre che sulle caratteristiche del sistema tributario già illuminate dal presidente Leone, anche su alcuni dati riguardanti la giustizia tributaria che ci sono parsi interessanti. In secondo luogo, vorrei spiegare alle Commissioni che i dati sono oggi forniti per la prima volta con una rappresentazione diversa rispetto all'abituale. In terzo luogo, caro presidente D'Alfonso, vorrei fornire alcune indicazioni che si traggono dall'esame dei dati che abbiamo selezionato per voi e che vi abbiamo già inviato.

È parso anzitutto utile al Consiglio di presidenza, visto l'ampio programma dell'indagine conoscitiva, dove sono coinvolte diverse istituzioni con competenze specialistiche in materia economica, soffermare l'attenzione sulla giustizia tributaria che – come ricordava il presidente Leone – troppo spesso viene considerata in modo non approfondito. Abbiamo selezionato per voi tre tipi di dati: la prima serie di dati riguarda in generale l'arretrato del contenzioso tributario dal punto di vista quantitativo; la seconda serie di dati concerne gli appelli davanti alle commissioni tributarie regionali distribuiti in base al valore economico; la terza serie di dati riguarda invece più specificamente l'IRPEF, che è l'oggetto specifico dell'indagine conoscitiva. Da ciò verranno poi tratte alcune indicazioni.

Parto dal presupposto che voi abbiate ricevuto le nostre serie di dati, perché mi hanno appena comunicato che non possono essere ora mostrate. Dovrebbero però essere a vostra disposizione, per cui spero siano da voi consultabili.

PRESIDENTE. Abbiamo le vostre serie di dati, che tutti hanno potuto attenzionare.

DELLA CANANEA. L'elemento di novità sta non nei dati in sé, che sono grosso modo corrispondenti a quelli messi da tempo a disposizione

dall'amministrazione finanziaria – che lavora con notevole cura –, bensì nel fatto che quei dati abitualmente sono esposti su scala nazionale con una mera distribuzione regionale in ordine alfabetico. Lo sforzo aggiuntivo che noi abbiamo compiuto, proprio in vista dell'indagine conoscitiva, è stato quello di utilizzare una *cluster analysis*, cercando di far emergere i valori più vicini e quelli più distanti. Perché abbiamo fatto questo? Se prendete – ad esempio – la prima serie di dati, quelli di tipo quantitativo riguardanti, non l'ammontare complessivo del contenzioso, ma solo il contenzioso davanti alle commissioni tributarie regionali (cioè l'appello, il secondo grado), noterete che mostra una notevole consistenza del contenzioso giacente presso alcune Regioni del Centro-Sud, in particolare in Sicilia, Lazio, Puglia, Campania e Calabria. Rispetto al punto di partenza, ossia all'inizio del 2019 – il 2020 è stato un anno molto particolare per via del Covid, per cui per ora è meno affidabile a fini statistici – vi abbiamo anche fornito i dati sugli appelli pervenuti nel corso dell'anno e quelli risultanti alla fine. Se sarà di vostro interesse, signor Presidente, ci soffermeremo più avanti sull'efficienza dello smaltimento del contenzioso. Già questo dato, però, mostra dove si concentra il contenzioso. Sono stati utilizzati tre colori per la rappresentazione: il rosa per i dati più elevati, il bianco per la fascia intermedia e il giallo per i dati quantitativamente meno rilevanti.

Chiederei ora di passare alla seconda *slide*, che riguarda il contenzioso in base al valore economico, che è molto interessante, perché ci consegna un'immagine diversa del Paese. Penso che nessuno sarà particolarmente sorpreso nell'ascoltare che il contenzioso di valore economico più elevato si concentra soprattutto presso la Regione Lombardia. È però interessante notare come il cambiamento sia graduato in funzione dei tre livelli che abbiamo scelto: il valore economico da zero a 250.000 euro, quello da 250.000 a 1.000.000 di euro e poi le dispute che hanno un valore superiore a 1.000.000 di euro. In questa classe, insieme alla Lombardia, vi sono Lazio, Campania, Veneto e Sicilia, questa volta con un valore più basso. La rappresentazione grafica che abbiamo scelto vi consente di vedere, sul lato destro dello schermo, come incida su questo il dato annuale.

La terza serie di dati riguarda l'IRPEF, e cioè l'oggetto specifico dell'indagine conoscitiva. Anche in questo caso la tecnica della *cluster analysis* e l'utilizzo delle rappresentazioni grafiche consentono di notare come vi sia, ancora una volta, una concentrazione dei ricorsi in alcune aree del Paese. Da questo punto di vista, nonostante vi siano valori importanti anche per aree del Centro-Nord, spicca il dato riguardante la Regione Sicilia quasi come un'anomalia statistica. Dal punto di vista dello *stock*, e cioè dell'insieme dei ricorsi, nonché dal punto di vista del flusso, e cioè dei ricorsi in appello pervenuti nel corso del 2019, la Sicilia presenta dei valori non soltanto superiori rispetto a quelli di tutte le altre Regioni, ma addirittura quasi pari ai valori delle due Regioni – Lombardia e Lazio – con le quali era appaiata per altri fini.

Passo al terzo e ultimo punto, signor Presidente. Quali indicazioni si possono trarre dalle statistiche? Ricordo che tra gli statistici è diffuso il detto delle menzogne, secondo cui vi sono delle menzogne e poi delle statistiche. Quindi, nel tentativo non di mentire, ma di fornire qualche elemento alle vostre decisioni, credo che tre indicazioni possano essere qui enucleate. La prima è che, benché il nostro sia e, per disposto costituzionale, debba essere, un sistema tributario, esso è fortemente differenziato. La fotografia che le statistiche ci consegnano, per quanto distorta, è quella di un sistema irto di differenze. Gli interventi che dovranno essere da voi adottati sul versante sia della disciplina fiscale sia della giustizia tributaria, dovranno tenere conto di questa differenza quanto al contenzioso. Tale differenza dal punto di vista economico, se possibile, è altrettanto vistosa.

Vi è poi, conclusivamente, il dato riguardante il contenzioso sull'IR-PEF in Sicilia. Come spiegare una simile anomalia dal punto di vista statistico? Due sono i gruppi di spiegazioni possibili, che io offro al vostro giudizio. Il primo gruppo di spiegazioni fa leva sulla propensione dei contribuenti a ricorrere al contenzioso stesso. Resterebbe tuttavia da spiegare perché una tale propensione si manifesti in modo così intenso in una parte del Paese rispetto ad altre parti. Un secondo gruppo di spiegazioni fa leva invece sul comportamento dell'amministrazione finanziaria. Ci si potrebbe, in sostanza, chiedere se nell'isola vengano seguiti criteri, orientamenti e indirizzi almeno in parte diversi rispetto a ciò che accade altrove, oppure – e questo per un professore non può mai essere escluso – ci possa essere una combinazione di questi due gruppi di spiegazioni.

Spero di aver offerto al vostro lavoro un contributo utile attraverso i miei spunti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor della Cananea per il suo interessante intervento.

Do ora la parola al dottor Edoardo Cilenti, consigliere di Corte d'appello, vice presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

CILENTI. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, vi ringrazio anzitutto per l'opportunità di confronto e reciproco ascolto che avete offerto.

Come già detto in un accenno dal presidente Leone ci sembra utile affrontare in questa sede, sebbene in pochi minuti, anche il profilo, che riteniamo complementare, di una possibile riforma della giustizia tributaria.

Sono stato componente del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati e segretario dell'Associazione stessa nel periodo in cui veniva discussa la cosiddetta proposta di legge cosiddetta Ermini-Ferranti, la quale prevedeva la soppressione delle commissioni tributarie con l'accorpamento presso i tribunali ordinari. Questa proposta, risalente al 2016, fu bocciata, ma da allora diverse altre iniziative di legge si sono susseguite. Rispetto ad esse, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, già nel febbraio 2019 – quindi poco dopo il suo insediamento –

ha attivato e concluso un ciclo di audizioni per confrontarsi con i principali attori della materia (le professioni, le associazioni di categoria e le università). Il proponente – lo voglio ricordare – fu proprio il consigliere, professor della Cananea.

Abbiamo svolto quest'attività perché volevamo essere pronti a fornire al legislatore le conclusioni che sono in ultimo prevalse all'interno del Consiglio e che ora mi limito a sintetizzare in pochi punti: eliminazione di ogni dipendenza, anche solo formale, dal Ministero dell'economia e delle finanze; contrarietà all'ipotesi di trasferire il contenzioso alla Corte dei conti; trasformazione del giudice tributario in giudice a tempo pieno; accesso ai soli laureati in giurisprudenza e in economia, mediante concorso pubblico con prove scritte e orali; introduzione di un periodo di tirocinio con periodiche valutazioni di professionalità. Al contempo, riteniamo indispensabile non disperdere il patrimonio di esperienze e conoscenze tecniche degli attuali componenti delle commissioni tributarie.

Vi è quindi un'ineludibile necessità di costruire in modo sapiente una fase transitoria, con un espletamento graduale dei concorsi pensato in proporzione ai posti vacanti che via via si stanno e si renderanno disponibili nella nostra pianta organica.

In relazione a questi ultimi punti vorrei considerare ulteriori aspetti. Il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria investe molto in formazione. Il professor della Cananea presiede la Commissione bilancio e sa l'impegno di spesa che noi mettiamo in questo settore. Il Consiglio investe molto nella formazione digitale, per il processo tributario telematico, e nella formazione ordinaria. Nell'ultimo anno questo sforzo si è ulteriormente intensificato. Abbiamo attivato anche una preziosa sinergia istituzionale con la Scuola superiore della magistratura e le università e così sarà per gli altri due anni a venire della consiliatura, in base alle precise priorità che ci siamo dati.

Siamo fortemente impegnati sul versante sia dell'aggiornamento professionale, che dell'ammodernamento organizzativo e tecnologico. Ne consegue che vi è un'esigenza assoluta di preservare gli investimenti, ovvero il capitale umano che stiamo – ripeto – fortemente rafforzando nelle competenze.

Specializzazione e professionalizzazione non si costruiscono dall'oggi al domani e la soluzione della gradualità, oltre che necessaria, è peraltro agevolmente praticabile – dal nostro punto di vista – tenuto conto che il Consiglio registra annualmente, per rinunce e raggiunti limiti di età, delle contrazioni nella pianta organica pari in media al 7 per cento. Anzi, nel 2020 la rilevazione ha fornito un dato in crescita pari al 7,6 per cento, vale a dire – tradotto in termini numerici – a circa 200 unità per anno; vacanze che potrebbero essere messe a concorso secondo nuove regole di accesso. I neoassunti troverebbero naturalmente ancora operative le attuali commissioni tributarie quali sedi per svolgere il tirocinio.

Ricordo che i magistrati ordinari, prima di dover affrontare le udienze, superato il concorso, svolgono un tirocinio addirittura di diciotto mesi. Aggiungo che nella bozza del *recovery plan* è espressamente previ-

sto un piano straordinario di reclutamento concorsuale nella pubblica amministrazione per il ricambio generazionale.

Ancora, da una rilevazione statistica ci siamo resi conto – o, meglio, lo sapevamo già – che l'età media dei giudici tributari è particolarmente alta. Nel 2019 era di 61 anni e 4 mesi, mentre nel 2020 si è elevata a 61 anni e 9 mesi. Inoltre, circa 600 giudici tributari si trovano in una fascia di età compresa tra i 70 e i 75 anni, che è il limite massimo per l'esercizio di questa giurisdizione. I giudici tributari effettivi in servizio ad oggi sono 2.847 (la tabella nel 2008 ne prevedeva 4.600). Di questi, i magistrati ordinari sono più di 1.300, quelli amministrativi 100, i contabili 83 e i militari 21. Ciò significa che, nell'ipotesi di una riforma che preveda il cosiddetto tempo pieno, 1.500 giudici tributari sarebbero costretti a scegliere o da una parte o dall'altra, e tutti opterebbero per la giurisdizione di provenienza, salvo – forse – qualche collega molto prossimo al compimento dei 70 anni, e quindi alla pensione.

Una riforma senza un ben meditato regime transitorio comporterebbe pertanto la perdita immediata di tutte le competenze acquisite da circa il 60 per cento degli attuali giudici tributari. Il sistema non sarebbe in grado di funzionare.

Voglio anche ricordare che fu il legislatore nel 2011, con una precisa scelta, a volere l'immissione di magistrati nella giurisdizione tributaria. Articolo 39, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98: «al fine di assicurare una maggiore efficienza del sistema della giustizia tributaria, garantendo imparzialità e terzietà del corpo giudicante, sono introdotte disposizioni volte a incrementare la presenza di giudici ordinari, amministrativi, militari e contabili.» Da qui, nel 2011, si ebbe un concorso per 960 posti, con un successivo importante scorrimento di graduatoria. Il legislatore del 2011 agiva con l'obiettivo dichiarato dell'efficienza e non credo potesse immaginare possibile un'efficienza senza professionalità.

Voglio ancora ricordare che un sistema di gradualità, quale quello che noi immaginiamo, è stato necessariamente pensato anche per la riforma della magistratura onoraria ordinaria e dei giudici di pace (legge delega 28 aprile 2016, n. 57). La premessa dell'allora ministro Orlando era sovrapponibile: introdurre un percorso di qualificazione e accesso per migliorare la qualità dei magistrati onorari e dare loro una prospettiva di migliore tutela.

Uno dei punti critici è lo stesso, ossia il destino dei giudici già in servizio. La legge delega per la magistratura onoraria ordinaria e dei giudici di pace ha previsto un doppio binario che distingue il trattamento riservato ai magistrati già in servizio rispetto ai magistrati e ai giudici da reclutare con le nuove regole. Anzi, inizialmente quel regime transitorio prevedeva la conferma nell'incarico per quattro anni; successivamente è stato concordato, attraverso dei tavoli tecnici, un ampliamento temporale fino a quattro quadrienni. Quindi, nella sostanza, si è ritenuto di dover procedere a una sorta di accompagnamento verso l'uscita naturale. Per i giudici di pace l'età massima è 68 anni, anche se sono ancora in corso delle rivendicazioni per arrivare quantomeno al settantesimo anno di età.

Passo a un'ultima annotazione, ricordata ottimamente dal presidente Leone: il sistema attuale presenta indubbiamente delle criticità, ma esistono anche aspetti plurimi estremamente positivi. Tra questi vi sono senz'altro quelli della laboriosità e della velocità dei giudizi, perché occorre considerare che in gran parte delle commissioni tributarie non c'è arretrato, salvo l'indagine peculiare che ci ha poc'anzi rappresentato il professor della Cananea. Nella media nazionale, tuttavia, si tratta di processi che hanno una ragionevole durata, fatto salvo naturalmente il nodo della Cassazione, che abbiamo ben presente, che esigerebbe lo sviluppo di un ragionamento a parte, quando ce ne sarà data una specifica opportunità. Mi limito veramente a due brevissime annotazioni.

Innanzitutto, l'anomalia della Cassazione è complessiva, e non è solo della sezione tributaria, perché ritengo che non esista al mondo una Corte suprema avente un carico di 120.000 processi.

Ancora, il reclutamento di 50 magistrati in pensione, pensato e programmato nel maggio del 2018, non ha conseguito il successo sperato, probabilmente – va detto – per l'insufficienza dell'incentivo economico rispetto alla gravosità dell'impegno. I posti già *ab initio* furono coperti solo per la metà; progressivamente vi sono state diverse rinunce, cosicché alla fine del 2020 il numero degli ausiliari si è ridotto da 50 a 13: indicazione precisa che ci ha fornito il presidente Curzio nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021.

Eppure, a pagina 51 della bozza del *recovery plan*, è presente l'obiettivo di contrarre le tempistiche del sistema giustizia abbattendo gli arretrati e si prevede che la misura dei magistrati ausiliari in pensione sia riproposta, questa volta per due cicli di tre anni ciascuno, magari – mi permetto di aggiungere – concedendo maggiore spazio anche a delle giovani professionalità altrettanto preparate, oltre che a coloro che già percepiscono una pensione, muovendosi peraltro il *recovery* in una cornice euristica di rafforzamento dell'innovazione delle infrastrutture digitali.

Desidero ricordare, in conclusione, che già la finanziaria del 2019 ha disposto un aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria per 600 unità, di cui circa 60 saranno destinate alla Corte di cassazione. È scaduto proprio qualche settimana fa il bando di concorso per tale organismo. E questa è un'ulteriore circostanza che consente di ipotizzare un ulteriore incremento delle definizioni, a seconda – ovviamente – del numero dei nuovi consiglieri che saranno in concreto poi destinati alla tributaria.

Mi fermo a questo punto, per il momento, ma desidero segnalare che abbiamo oggi trovato un contributo, che ci sembra attuale rispetto all'audizione odierna, del dottor Angelo Gargani su «Il Sole 24 Ore», che affronta anche con parole semplici proprio i temi che stiamo oggi cercando di trattare, con particolare riguardo al flusso e all'arretrato della Cassazione. Si dice, in sostanza, tra le diverse argomentazioni, che le oscillazioni giurisprudenziali sicuramente stimolano il contenzioso. Nel parallelo con gli altri settori della Cassazione, il dottor Gargani afferma poi: «questa riscontrata debolezza è riconducibile solo alla giurisdizione tributaria, forse che quella ordinaria è governata da una granitica certezza?».

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cilenti per il suo intervento e lascio la parola ai colleghi per porre quesiti e formulare osservazioni.

GUSMEROLI (*Lega*). Desidero in primo luogo ringraziare i magistrati intervenuti, che sono stati assolutamente precisi su una materia tendenzialmente arida, che devo dire hanno illustrato molto bene.

Il loro lavoro è sostanzialmente determinato dal livello di complicazione fiscale del nostro Paese. Non possiamo dimenticare il recente studio della Banca mondiale e di PricewaterhouseCoopers, che assegna il 127° posto all'Italia in materia di semplicità fiscale, vale a dire uno degli ultimi.

Premetto che rivolgo ora la stessa domanda che è stata già posta in altra sede ad altri auditi, e precisamente ai rappresentanti del CNEL, sempre attinente al processo tributario e al contenzioso fiscale. Chiedo se i nostri auditi sono in possesso di uno studio a tale proposito, perché sarebbe interessante a livello di *sentiment*.

Vorrei sapere quanto la vostra attività dipenda da soggettività, da cattiva scrittura o da complicazioni delle norme fiscali e quanto invece da evasione. L'impressione è che il maggior foraggiatore del vostro lavoro sia proprio il legislatore e quindi, nell'ambito di una riforma IRPEF, intervenire semplificando e migliorando le norme credo possa essere di vantaggio anche alla vostra attività, ma soprattutto ai cittadini contribuenti.

DE BERTOLDI (*Fdl*). Vorrei porre ai rappresentanti del Consiglio di presidenza una domanda forse apparentemente scontata, ma rispetto alla quale tengo a conoscere il loro parere.

Vorrei sapere quanto la competenza della magistratura tributaria, necessaria soprattutto per dare garanzie agli imprenditori e agli investitori sul fisco nazionale, sia connessa al tema della giusta remunerazione del professionista coinvolto nel giudizio e conseguentemente dell'impegno che vuole e può assumere. Sono aspetti che reputo fondamentali per qualunque percorso di riforma. Mi piacerebbe, in sintesi, conoscere il parere dei nostri ospiti al riguardo.

LEONE. Rispondo brevemente alla prima e alla seconda domanda.

Sin dall'inizio del mio intervento ho lanciato una parola che dovrebbe essere il faro del vostro lavoro, e ritengo che lo sia perché – da come avete impostato i lavori dell'indagine conoscitiva – ciò emerge. La parola in questione è «semplificazione». Non è mia intenzione colpevolizzare il terzo grado, ovvero la Cassazione. Ma – il motivo per cui ci sono riforme delle sentenze di appello, così come denunciato in maniera consistente, lo dirò in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario – una delle cause del *caos* che si viene a creare è legata non necessariamente alla mancanza di qualità delle sentenze di secondo grado, bensì al mutamento di giurisprudenza, al fatto che la Cassazione debba decidere su ricorsi presentati cinque, sei, dieci anni prima. Nel frattempo può essere

cambiata non solo la giurisprudenza, ma anche e principalmente la normativa, che è il difetto principe nel nostro sistema fiscale.

Scusatemi se ora faccio una digressione assai veloce sulle mie esperienze. Sono stato deputato per molti anni e, nella veste di Vice Presidente della Camera, sono stato coinvolto in una riforma regolamentare di quel ramo del Parlamento. Una delle proposte che avevo avanzato – è finita poi la legislatura e non si è andati più avanti nell’ambito della riforma del Regolamento – riguardava l’istituzione di una specifica Commissione che verificasse a distanza di tempo l’efficacia e l’applicabilità delle norme.

Vi faccio un esempio davvero recente. Per quanto riguarda il superbonus al 110 per cento approvato dal precedente Governo, nessuno vi ha acceduto. Ci sono due pagine di una confusione totale e non si riesce a far recepire ai professionisti, ai commercialisti, agli ingegneri, e principalmente ai cittadini, il modo e il metodo per poter accedere a detto beneficio che il Governo ha dato.

Vi ho fatto questo esempio perché la semplificazione e la non contraddittorietà delle norme sono il nodo principale che influisce non tanto, ma tantissimo sul contenzioso e sul modo della sua espletazione. Su altri aspetti si soffermeranno i miei colleghi.

Per quanto riguarda la competenza e la giusta retribuzione, è evidente che ci vuole una giusta retribuzione, perché il modo quasi cinese di pagare i giudici tributari – così come accade per i giudici onorari, che fanno parte del comparto della giurisdizione ordinaria – mi sembra proprio inaccettabile. Non mi sono offeso quando un senatore ci ha chiamati «giudici», anche se non siamo tutti giudici: il professor della Cananea ed io facciamo parte dell’organo di autogoverno, ma non siamo giudici. L’unico giudice è il consigliere Cilenti.

Perché ho parlato della mia dose di esperienza al CSM? Il giudice ordinario che fa anche il giudice tributario non è mai stato ripreso per la mancanza di esercizio di lavoro nell’ordinario. Ho presieduto la sezione disciplinare e non ho visto un solo procedimento per ritardo di sentenze nell’ordinario nei confronti di un magistrato facente parte anche del tributario. Ciò vuol dire che tutti i giudici tributari hanno fatto il loro dovere nonostante la retribuzione che – come vi ho detto prima – considero ridicola e il tempo impiegato per svolgere il loro «primo lavoro».

Sicuramente è una situazione che deve essere corretta, ma non si può addebitare nella maniera più assoluta la mancanza di competenza o di qualità nelle sentenze al fatto che i giudici tributari svolgono un doppio lavoro. Bisognerà correggere alcuni aspetti, che vi sono stati già indicati, ma sfruttare questo elemento mi sembra indecoroso nei confronti della giustizia tributaria.

DELLA CANANEA. Signor Presidente, vorrei aggiungere due considerazioni alle risposte già date dal presidente Leone.

In relazione alla prima domanda, quella dell’onorevole Gusmeroli, vorrei sottoporre un elemento che si trae dai dati mostrati prima. Sicura-

mente la complicazione legislativa incide negativamente, ma ripensate al dato relativo alla Sicilia: un contenzioso molto elevato, che si rinnova sostanzialmente nel corso dell'anno con una messe di ricorsi superiore rispetto a quanto accade in tutte le altre Regioni.

Probabilmente – e questa è un'ipotesi che vi sottopongo, bisognosa di ulteriori verifiche – esiste anche una complicazione amministrativa. Il presidente D'Alfonso, che in altro periodo della sua attività si è occupato di una Regione, sa che a volte, oltre ai difetti dell'impianto legislativo, vi sono anche disfunzioni nell'attività amministrativa. E ciò è tanto vero che, molto spesso, prima di perfezionare una legge vale la pena chiedersi come essa potrà essere attuata dall'amministrazione sulla base dell'esperienza esistente.

Aggiungo, infine, che l'osservazione fatta prima dal consigliere Cilenti relativa alla Cassazione – e certamente da nessuno di noi può essere considerata come derivante da una stima elevata nei confronti della Corte suprema – è molto rilevante. E lo è non solo perché è elevata la componente dell'intero contenzioso davanti alla Cassazione riguardante la giustizia tributaria (all'incirca la metà), ma anche perché il tempo di giacenza dei ricorsi nella Cassazione stessa non è lieve.

Infine, a rendere ancora meno comprensibile il fisco ai cittadini italiani – lo ha detto prima il consigliere Cilenti, ma lo voglio sottolineare da professore e, quindi, da esterno al sistema – è la diversità di vedute, a volte anche di indirizzi, all'interno della stessa Cassazione. Questo sicuramente – tornando alla domanda rivolta dall'onorevole Gusmeroli – può agire come fattore negativo, perché il contribuente vi può vedere un incentivo a ricorrere al contenzioso: se gli orientamenti cambiano, banalmente, potrà convenirgli continuare una lite e portarla anche fino all'ultimo grado, perché nel frattempo l'orientamento dei giudici potrebbe cambiare.

Alla domanda molto importante del senatore De Bertoldi credo che abbia risposto benissimo il presidente Leone affermando che non c'è alcun nesso con il livello retributivo. C'è però un elemento sul quale in prospettiva ritengo possa valere la pena di richiamare l'attenzione delle Commissioni congiunte: mi riferisco alla specializzazione. Sono professore di diritto amministrativo e sono abituato a discutere della legittimazione dei nostri due giudici amministrativi, il Consiglio di Stato – da un lato – e la Corte dei conti – dall'altro – sulla base del fatto che hanno competenze specialistiche rispetto al giudice ordinario. Nell'ambito della giustizia tributaria – lo ricordava molto bene prima il consigliere Cilenti – l'immissione di magistrati sicuramente può aver giovato anche dal punto di vista di una lieve discesa della percentuale di annullamenti in Cassazione. Resta però il fatto di avere una giustizia tributaria resa da giudici specializzati. Questo è un tema sul quale speriamo voi possiate darci nuovamente udienza in futuro.

CILENTI. Signor Presidente, aggiungo qualche considerazione, ma sarò rapido perché il professor della Cananea e il presidente Leone hanno già risposto egregiamente.

In effetti, lo stesso presidente Curzio, nella relazione inaugurale del 2021, ha spiegato in maniera chiara che il diritto tributario è diventato uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica.

Riprendendo quanto sottolineato dal professor della Cananea, nel contenzioso tributario esiste una larga percentuale di quello che noi definiamo essere contenzioso seriale, in cui la questione di diritto è sempre la stessa. E proprio per questo i numeri salgono: tra un'interpretazione A e un'interpretazione B si creano due correnti di pensiero, e quindi due filoni giurisprudenziali, che alimentano il contenzioso.

Allora, se il tempo di giacenza in Cassazione è di circa quattro-cinque anni – vedremo poi approfonditamente le statistiche – non c'è rapidità nel formare quella che si chiama nomofilachia. La Cassazione dovrebbe intervenire almeno sulle questioni seriali, e cioè sulle questioni che generano forti numeri di contenzioso. Mi rendo conto che al momento l'arretrato è davvero elevato. Se però la Cassazione riuscisse a intervenire con un orientamento unitario in tempi rapidi, magari fissando le cosiddette cause pilota, chiaramente il contenzioso si ridurrebbe perché gli stessi avvocati, una volta preso atto che quel contenzioso si è esaurito, avendo ormai la Cassazione consolidato un suo preciso orientamento, non avrebbero più interesse a ricorrere fino al terzo grado di giudizio.

Voglio aggiungere un altro elemento, perché il tema è relativo all'IRPEF. I dati statistici del MEF, molto accurati e precisi – mi riferisco in particolare alla rilevazione del terzo trimestre 2020 e quindi all'ultima disponibile – ci dicono che il contenzioso in materia di IRPEF presso le commissioni tributarie provinciali è pari al 18 per cento e presso le commissioni regionali d'appello al 22 per cento. Abbiamo una media del 20 per cento: solo l'IRPEF, quindi, attira un 20 per cento del contenzioso. Considerate tutte le altre tipologie di contenzioso stiamo parlando di una percentuale decisamente alta, perché l'IVA – ad esempio – e la TAR SU incidono per il 12 per cento. È il dato più elevato, per cui si capisce bene che semplificare – la parola magica, come ci ha detto il presidente Leone – specialmente in un settore così ostico e complicato, con una legislazione caotica come quella dell'IRPEF, significherebbe incidere su una percentuale di contenzioso particolarmente elevata, la più elevata tra tutte le tipologie di contenzioso che affrontiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio la delegazione dell'organo di autogoverno della giustizia tributaria.

Raccogliendo sia le parole del presidente Leone che quelle degli altri due componenti – del professore della Cananea in particolare – presto in Senato lavoreremo sulle proposte di legge incardinate relative alla riforma della giustizia tributaria.

Lunedì incontrerò il ministro Cartabia, proprio per raccogliere anche l'indirizzo del Governo sui disegni di legge in giacenza che dobbiamo razionalizzare.

Vi ringrazio ancora anche per la dialettica con la quale avete svolto i vostri interventi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC).

È presente il dottor Gilberto Gelosa, consigliere nazionale del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, accompagnato dal dottor Maurizio Postal, consigliere nazionale del CNDCEC.

Cedo subito la parola al dottor Gelosa per il suo intervento.

GELOSA. Signor Presidente, innanzitutto vi ringrazio per l'invito a partecipare ai lavori nell'ambito dell'indagine conoscitiva per il 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.

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ritiene che sia opportuna in generale una riforma del fisco a 360 gradi, ovviamente mettendo al centro l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Nel nostro lavoro – e nei documenti che vi abbiamo inviato ieri e che lasciamo a vostra disposizione – abbiamo sottolineato alcuni aspetti e interventi che mettono al centro il purtroppo un po' dimenticato reddito di lavoro autonomo professionale, allineando la tassazione di tale reddito con quella di forme diverse di lavoro.

Abbiamo una perplessità innanzitutto per quanto riguarda le risorse, che non sembrano al momento poggiare su basi finanziarie credibili per un progetto così importante. Un serio ragionamento di riforma del sistema fiscale, di cui siamo sicuramente convinti, dovrebbe essere supportato anche dal punto di vista finanziario.

In quest'ottica, la nostra prima proposta è di utilizzare in futuro la retroazione fiscale, ovvero il gettito aggiuntivo che si mette in conto a fronte del guadagno economico che verrà generato dalle misure espansive di maggiori spese e minori entrate, anche per sostenere la riforma. Pensiamo che una disponibilità in tal senso – analoga a quella che c'è stata per altre materie – sia opportuna.

Prima di entrare nel dettaglio delle nostre considerazioni e proposte vorrei segnalare che, unitamente a un documento relativo all'IRPEF, abbiamo allegato anche un documento, alla base del nostro lavoro, che è stato prodotto da una commissione guidata dal professor Cottarelli e da valenti studiosi del diritto tributario di ogni estrazione, che ha supportato il documento consegnato per questa audizione.

Senza poi uscire dall'ambito dell'intervento odierno legato all'IRPEF, alleghiamo anche un ulteriore documento sulle proposte fiscali di semplificazione e razionalizzazione normativa per la ripartenza e lo sviluppo,

che non trattiamo per questioni di tempo, ma che vi lasciamo per completezza di indagine.

Fatte queste premesse, di cui parlerà anche il collega Postal, focalizziamo le nostre considerazioni innanzitutto su tre macrotemi. Il primo è relativo alla riforma del prelievo fiscale sui redditi, in particolare delle persone fisiche, perché il ridisegno della curva della progressività dell'IRPEF è il tema che la politica ha posto al centro del dibattito sulla necessità di una riforma fiscale.

In secondo luogo, sottolineo la razionalizzazione normativa, la semplificazione applicativa, che non tratteremo, e infine le misure di ripartenza.

Per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche, si tratta sicuramente della voce di entrata più rilevante nel bilancio dello Stato. La prima parte del documento contiene i dati su cui poggiano le nostre considerazioni, che, per questioni di tempo, cercherò nella massima misura di sintetizzare.

Per meglio rendere l'idea della centralità dell'IRPEF, basta ricordare che l'imposta che si colloca al secondo posto come volume di entrate – l'IVA – ha un distacco notevole, per cui è chiaro che è quella più importante. Inoltre, la centralità dell'IRPEF dipende anche da un altro aspetto: è l'unica imposta a cui è affidato il compito di attuare il precetto costituzionale della progressività del sistema.

Dagli studi che abbiamo fatto per intervenire nell'audizione odierna, abbiamo rilevato sicuramente un *vulnus*. L'attuale curva della progressività, disegnata sulla base di cinque aliquote nominali (dal 23 al 43 per cento), applicabile ciascuna a un corrispondente scaglione di reddito imponibile, non può prescindere dalla costatazione che per oltre il 96 per cento dei contribuenti (ossia tutti i titolari 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, da zero a 55.000 euro, concorrono anche le detrazioni d'imposta, decrescenti all'aumentare del reddito, a favore dei titolari di reddito di lavoro dipendente, di pensione o di lavoro autonomo.

In sostanza, il risultato è che abbiamo rilevato che non esiste una curva dell'IRPEF, ma esistono quattro curve. In particolare, per i redditi di lavoro autonomo l'aliquota IRPEF è pari a zero fino a 4.664 euro; per i redditi da pensione l'aliquota IRPEF è pari a zero fino a 8.128 euro; per i redditi da lavoro subordinato e parasubordinato l'aliquota IRPEF è pari a zero fino a 8.145 euro, ma, se si tiene conto del bonus di 100 euro, la soglia scatta a 12.506 euro. 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 reddito imponibile (41 milioni circa), a seguito del quale 13 milioni di contribuenti subiscono un prelievo IRPEF pari a zero.

Ometto le altre fasce e passo a un'ulteriore nota. Come rilevato, i redditi che concorrono a formare la base imponibile IRPEF e le sue addizionali sono quelli di lavoro e di pensione. In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, fatta un'analisi delle quote per il lavoro subordinato, il lavoro autonomo e il lavoro autonomo libero professionale, è a dir poco essenziale sottolineare che questi redditi da lavoro, oltre a valere il 66 per cento dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100 per cento della base imponibile che risulta gravata da un'altra gamma di prelievo, quello contributivo. Detto questo, dobbiamo fare un'ulteriore nota per capire le nostre proposte successive. Come evidenziato anche dal direttore dell'Agenzia delle entrate nel corso della sua audizione, vi sono 88,2 miliardi di euro di redditi che sfuggono a questa imposizione, perché esclusi dal prelievo (ad esempio i redditi fondiari degli immobili adibiti ad abitazione principale), o perché assoggettati a regime di tassazione sostitutiva dell'IRPEF (ad esempio *flat tax* autonomi; locazione d'immobile a destinazione abitativa con la cedolare secca; imposta sostitutiva sui premi di produttività; redditi fondiari che scontano l'IMU; redditi di capitali diversi). Abbiamo quindi una situazione che deve essere assolutamente normalizzata, secondo dei filoni che adesso passo a trattare.

La base del nostro lavoro è il documento elaborato dalla commissione di esperti guidata dal professor Cottarelli. Formuliamo qui di seguito le proposte dei commercialisti per riformare l'IRPEF. Esse rappresentano due assi cartesiani sui quali dovrebbe essere basato un sistema fiscale equo. Mi riferisco all'equità verticale – ossia all'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 – e all'equità orizzontale, ossia all'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.

Secondo noi, l'attuale curva della progressività evidenzia tre criticità principali. In corrispondenza dei redditi medio-bassi, fino a 28.000 euro, vi sono differenze molto accentuate tra contribuenti con lo stesso ammontare di reddito imponibile, ma tipologie di redditi diversi: la questione dell'equità orizzontale, dovuta all'effetto combinato di detrazioni decrescenti differenziate e al bonus 100 euro. In corrispondenza dei redditi medio-alti o medi, da 28.000 a 75.000 euro, vi è una crescita eccessivamente sostenuta dell'aliquota media effettiva, dovuta a una curva della progressività che, già in corrispondenza dei 28.000 euro, sconta un'aliquota marginale del 38 per cento, undici punti sopra a quella dello scaglione precedente. Infine, in corrispondenza dei redditi molto elevati, oltre i 500.000 euro, le aliquote medie effettive divengono addirittura più favorevoli rispetto a quelle di altri Paesi (come la Germania, che è stata in un certo senso il nostro *benchmark*), rispetto alle quali, fino a tale soglia, sussiste un rapporto di convenienza diverso tra le due curve, nel senso che fino a 500.000 euro di reddito imponibile l'aliquota media effettiva italiana è più bassa di quella tedesca.

Due soluzioni – a nostro avviso – permetterebbero di ovviare a questo problema: innanzitutto il passaggio a una curva della progressività sul modello tedesco, che consentirebbe di superare tutte e tre le criticità, perché si determinerebbe una curva delle progressività unica per tutti i contribuenti; si riassorbirebbe la gobba per iperprogressività che affligge attualmente i redditi medi e medio-alti, e vi sarebbe un riequilibrio dell'appiattimento da ipoprogressività che contraddistingue attualmente i redditi molto alti.

Dal punto di vista della metodologia, si dice che il modello tedesco sembra complicato e meno trasparente dell'attuale sistema italiano: noi non siamo di questo avviso.

Un'ipotesi di lavoro che abbiamo concepito per fare chiarezza è quella di sostituire le attuali curve della progressività italiana con una curva della progressività sul modello tedesco, prevedendo un'aliquota zero fino a 8.170 euro (non siamo molto lontani dalla Germania, dove la soglia è pari a 9.408 euro) e che la curva si sviluppi poi in modo perfettamente parallelo a quella tedesca, mantenendo due punti percentuali di aliquota effettiva in più in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile. Quest'ipotesi di lavoro presenta un costo? Sicuramente sì: presenta un costo in termini di minore gettito, che stimiamo intorno a 8-10 miliardi, grazie però anche al riassorbimento delle risorse attualmente impiegate per il bonus di 100 euro. Chi vince e chi perde in questa situazione di revisione della curva che proponiamo? I perdenti di siffatto cambiamento sarebbero i contribuenti con reddito di lavoro dipendente compreso tra 8.000 e 28.000 euro, i quali perderebbero parte del beneficio derivante dal bonus di 100 euro; i contribuenti che applicano la *flat tax* (partite IVA individuali con redditi di lavoro autonomo superiori a 22.000 euro) e i contribuenti con un reddito imponibile superiore ai 200.000 euro. Per tutti gli altri contribuenti il cambiamento produrrebbe una diminuzione dell'aliquota effettiva media applicata sul reddito imponibile.

C'è poi una proposta alternativa nel caso in cui non si ritenga politicamente percorribile la via tedesca di una curva della progressività unica per tutti i contribuenti, e si preferisca mantenere l'attuale assetto di curva della progressività differenziata, in base alla tipologia di redditi che concorrono a formare il reddito imponibile. Riteniamo che ciò implichi necessariamente due cose: il mantenimento della cosiddetta *flat tax* della partita IVA individuale, in parallelo agli altri elementi di disarticolazione dell'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, possiamo passare a una curva di progressività costruita sul modello tedesco, ma se non fosse condivisibile l'eventuale scelta di procedere – attenzione – a una meramente formale «vestizione tedesca» di una progressività italiana che, nella sostanza, rimarrebbe ancorata alle sue logiche attuali – noi non condividiamo – nei suoi profili sia di sviluppo verticale (tra contri-

buenti con livelli diversi di reddito) che di sviluppo orizzontale (tra contribuenti con lo stesso reddito imponibile, ma tipologie diverse di redditi che concorrono a formarlo).

Da ultimo, c'è la terza opzione. Se la scelta politica fosse di permanere nell'attuale schema della progressività italiana, con aliquote lorde uniche per tutti, ma con curve della progressività differenziate per tipologie di contribuente, mediante appositi fattori di correzione differenziati, riteniamo prioritario agire sul terzo scaglione di reddito imponibile, ossia quello che va da 28.000 a 55.000 euro, su cui si applica attualmente l'aliquota del 38 per cento. Che cosa propongono i commercialisti? Un'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di una suddivisione in due scaglioni: il primo da 28.000 a 40.000 euro, con un'aliquota marginale del 32 per cento, e il secondo da 40.000 a 55.000 euro, con l'applicazione di un'aliquota marginale del 38 per cento.

In sostanza, abbiamo avanzato tre proposte: una proposta rivoluzionaria (il modello tedesco), un arrangiamento sistematico e una soluzione *de minimis* (riducendo lo scaglione). Lasciamo le valutazioni alla politica, con un'ultima considerazione. Unitamente a questa prioritaria modifica, dovrebbero 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 dipendenti, così da circoscrivere la differenza nella curva sostanziale della progressività al solo fattore bonus di 100 euro per lavoratori dipendenti, ove spettante.

Passiamo dall'equità verticale a quella orizzontale. Si tratta di un tema davvero delicato, a causa dell'introduzione di regimi opzionali di detrazioni settoriali su cui – a nostro avviso – bisogna assolutamente intervenire e che sono continuati imperterriti anche nell'ultima legge di bilancio. Il problema dell'equità orizzontale, ossia la differenza tra redditi di tipo diverso o di uguale ammontare, si aggiunge a quello dell'equità verticale. A livello teorico, il soddisfacimento dell'esigenze di equità orizzontale risiederebbe in un sistema capace di tassare tutti i redditi nella stessa identica misura, al netto delle sole differenze giustificate da circostanze diverse, quali differenti modalità di determinazione delle basi imponibili. Capiamo che è molto difficile intervenire a livello così teorico.

Sul piano pratico questa fondamentale aspirazione può trovare un punto ragionevole di compromesso – sono, ad esempio, le nostre proposte – nella previsione di un sistema duale che preveda due sistemi di tassazione diversi, il primo dei quali per i redditi di lavoro assiemati che derivano dal lavoro subordinato, parasubordinato, libero-professionale e imprenditoriale, ivi compresi i redditi differiti da lavoro (ossia le pensioni). L'altro sistema di tassazione è per i redditi che derivano da disponibilità o impiego di capitale e di mezzi.

All'interno del perimetro dei redditi di lavoro l'equità orizzontale richiede il superamento del sistema delle attuali detrazioni decrescenti differenziate per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo. Bisogna intervenire in questo contesto. La curva della progressività data da aliquote marginali, scaglioni e detrazioni decrescenti per redditi di

lavoro deve essere unica per tutti i contribuenti titolari di reddito di lavoro. A monte o a valle dell'unica curva della progressività è corretto prevedere meccanismi forfettari che consentano di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che i lavoratori dipendenti sostengono – ad esempio – a differenza dei pensionati, senza possibilità di deduzione analitica del reddito, a differenza dei lavoratori autonomi.

Questo meccanismo forfettario può assumere la forma di deduzione forfettaria dal reddito di lavoro dipendente, oppure di detrazione dall'imposta lorda, fermo restando che, con le finalità di cui abbiamo parlato, dovrebbe trattarsi di una detrazione fissa non decrescente.

Aggiungo una nota importante. All'interno del perimetro dei redditi da lavoro l'equità orizzontale impone anche di allineare i lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei redditi da lavoro alla formazione del reddito complessivo. Oggi vi sono disparità – a nostro avviso – ingiustificate. Deve essere previsto per i lavoratori autonomi, così come per i 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. Perché sì per il lavoratore dipendente e perché no per i lavoratori autonomi? È la stessa identica questione. L'attuale differente modalità crea ingiustificate disparità di trattamento a parità di reddito imponibile.

Con queste modifiche, ai fini del raggiungimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro redditi di lavoro, restano da affrontare due temi: il *bonus* di 100 euro per i lavoratori con un reddito compreso tra 8.145 e 28.000 euro e la *flat tax* delle partite IVA individuali. Nella misura in cui la finalità del bonus di 100 euro è aumentare il reddito disponibile netto del lavoratore, in considerazione del doppio prelievo fiscale e contributivo a suo carico, che falciava il reddito lordo (il cuneo fiscale e contributivo), proponiamo di togliere il bonus 100 euro dal perimetro dell'IRPEF. Questa sarebbe una soluzione corretta e la stessa linea dovrebbe essere tenuta nel caso di estensioni integrali o parziali del bonus ad altre platee di beneficiari.

Non sussiste oggi giustificazione per non estendere bonus ai lavoratori autonomi che sono colpiti nel loro reddito dalla falciatura fiscale e contributiva sul reddito lordo. Ricordo che oggi i contributi arrivano anche al 25 per cento e più e non c'è differenza tra autonomi e dipendenti.

L'applicazione del bonus di 100 euro, nella diversa misura rideterminata, a tutte le categorie di lavoratori renderebbe a quel punto ingiustificata in termini di equità orizzontale la previsione di una *flat tax* partite IVA individuale. Il relativo regime potrebbe persistere unicamente come regime di semplificazione fiscale.

Laddove, invece, persistesse la riserva del bonus 100 euro con le correzioni che abbiamo suggerito, qualsiasi intervento volto a ridimensionare l'attuale regime della *flat tax* delle partite individuali, se non sistemato come da nostre proposte, contribuirebbe a incrementare la disparità tra lavoratori dipendenti e autonomi e, quindi, l'inequità orizzontale esistente oggi.

L'equità orizzontale all'interno invece del perimetro dei redditi da disponibilità e impiego di capitali e mezzi – mi riferisco quindi all'altra categoria di cui parlavamo – a nostro avviso richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva uniformi sul versante delle aliquote applicate. Oggi non c'è questa uniformità. L'aliquota attuale uniforme risulta essere tendenzialmente quella del 26 per cento.

Un sistema duale (lavoro e capitale) rispetto al tema dell'equità orizzontale potrebbe essere un pragmatico compromesso rispetto a un modello teorico di tassazione di tutti i redditi nell'ambito della curva della progressività IRPEF. Il compromesso non va però accettato laddove non si renda strettamente necessario. A nostro avviso, sono accettabili i regimi di imposizione sostitutiva sui redditi derivati da capitali di ricchezza mobiliare, mentre si ritengono meno accettabili in regime di imposizione sostitutiva sui redditi derivati da capitali di ricchezza immobiliare. La cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone trova la sua *ratio* quale strumento finalizzato a favorire l'emersione del sommerso, ma sicuramente non è uno strumento per calmierare l'equità orizzontale, anzi accentua l'inequità orizzontale. Sono stati ottenuti dei risultati apprezzabili in termini di emersione del sommerso, certificati anche nelle relazioni ufficiali del MEF nella misura prevista in questi anni, ma ciò crea problemi sulle curve e sull'equità orizzontale.

Mi soffermo sull'ultima nota importante, presente anche nel documento allegato depositato (relativamente alle proposte di semplificazione e razionalizzazione, ripartenza e sviluppo) e nel documento prodotto dalla commissione coordinata dal professor Cottarelli. Dovrebbe essere consentita la tassazione dei redditi di impresa e lavoro autonomo prodotti in forma associata secondo modalità analoghe. Oggi questo non succede. Ci sono disparità di trattamento evidenti e notevoli che non possono essere dimenticate in un'ottica di riforma dell'IRPEF. La nostra proposta è tassare redditi di impresa e di lavoro autonomo prodotti in forma associata secondo modalità analoghe a quelli prodotti dalle società di capitali. Come? È molto semplice: applicazione di un'aliquota parificata a quella dell'IRES e successiva tassazione a saldo in occasione della distribuzione dei redditi agli associati. In questo modo si eliminerebbero delle disparità orizzontali dovute anche ai tecnicismi normativi che vengono considerati diversi e alla poca considerazione che oggi il reddito di lavoro autonomo gode rispetto a quello imprenditoriale e dipendente nell'ambito della normativa IRPEF.

Vi ringrazio per l'attenzione mostrata e rimango a disposizione per qualsiasi richiesta di approfondimento. Lascio la parola al collega Postal.

POSTAL. Riprenderei il testimone del ragionamento del collega Gilberto Gelosa restando sul tema della riforma IRPEF, dando qualche notazione su due proposte specifiche presentate recentemente. In particolare, affronto inizialmente la proposta del direttore dell'Agenzia delle entrate, dottor Ruffini, presentata proprio in un'audizione presso questa Commissione nel settembre 2020, e poi ripresa in successive audizioni. In so-

stanza, si tratta della tassazione per cassa delle imprese minori e dei lavoratori autonomi.

Possiamo dire che la proposta del direttore dell’Agenzia delle entrate si basa su due capisaldi: da un lato, la deducibilità immediata degli investimenti, o comunque un criterio di cassa su molte voci oggi regolate dal criterio di competenza nella determinazione della base imponibile dal reddito di impresa; dall’altro lato, l’introduzione di un sistema di liquidazione periodica, mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. Naturalmente le parti interessate sono le piccole imprese, le imprese minori o meglio in contabilità semplificata, da un lato, e i lavoratori autonomi, dall’altro.

Riguardo al primo caposaldo della proposta, cioè la nuova determinazione della base imponibile in relazione a un criterio di cassa, dal punto di vista del nostro Consiglio nazionale, della nostra categoria, la proposta in linea di principio può essere condivisa se l’idea non modifica radicalmente il presupposto identificativo dell’IRPEF, ovvero la tassazione di una capacità contributiva comunque legata, nel caso di imprese e lavoratori autonomi, a un concetto di reddito, e io direi di puro reddito. Se la base imponibile mantiene la connotazione di reddito, seppure nella sua manifestazione di cassa, nel momento in cui tale reddito diviene liquido, sicuramente la proposta appare interessante e probabilmente molto migliorativa, visto il periodo di crisi in cui colpire un reddito liquido e non teorico è assolutamente opportuno.

Questa mini rivoluzione, che condurrebbe a valorizzare lo studio e la pianificazione dei flussi di cassa di qualunque attività economica, aprirebbe nuove frontiere e opportunità al mondo sia delle piccole imprese sia delle professioni.

Se invece la base imponibile venisse a discostarsi molto da un concetto di puro reddito fino ad abbandonarlo, e si parlasse quindi di una *cash flow tax* in senso così completo, certamente potremmo prevedere alcuni problemi di diritto sia esterno che interno. In particolare, un tributo ibrido che colpisca non il reddito, ma una base imponibile del tutto diversa, non sarebbe compatibile né con le norme comunitarie né con le convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni sul reddito e, sul lato interno, potrebbe non superare il vaglio di costituzionalità, allorché altre categorie di lavoratori resterebbero evidentemente tassati in base al reddito.

Il Consiglio nazionale, seppur con questi aspetti problematici, è d’accordo a lavorare sulla prima proposta, che trova interessante, ma esprime 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 sostanza, 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 di imposta e mal si conciliano, quindi, con un sistema di liquidazione infrannuale dell’IRPEF.

Pensando poi ai numerosi adempimenti da effettuare in corso d’anno – in gran parte nuovi – abbiamo anche la preoccupazione che, di fronte a

una sorta di precompilazione di tali adempimenti, delle dichiarazioni mensili o trimestrali fatta dall'Agenzia, servirebbe comunque un forte intervento da parte del contribuente o dei suoi consulenti. Basti pensare a tutti i costi non rilevati ai fini IVA che l'Agenzia non potrebbe intercettare, in quanto non oggetto di fatturazione elettronica, ovvero a tutte le operazioni che, pur rilevate ai fini IVA, sfuggono ancora oggi all'obbligo di fatturazione elettronica (tutto il mondo dei forfettari, ad esempio, per lo più non applica la fatturazione elettronica, ma fa ancora fatture cartacee). Ci sarebbe poi, evidentemente, la moltiplicazione dei versamenti da effettuare durante l'anno.

Sarebbe, inoltre, necessario prevedere, proprio per l'applicazione della progressività, una dichiarazione aggiuntiva, completato l'anno, per consentire un calcolo finale di conguaglio per l'applicazione della progressività sul reddito complessivo annuale, a meno che non si voglia applicare la progressività in ciascuna liquidazione infrannuale. E ciò sarebbe però molto più complicato di quanto già oggi non lo sia per i lavoratori dipendenti, considerato che i ratei mensili o trimestrali di imprenditori e lavoratori autonomi sono di importo estremamente variabile, a differenza della stabilità che ovviamente caratterizza il lavoro dipendente.

Potremmo poi affrontare una tematica aggiuntiva, che è anche circolata, sempre legata alla proposta della *cash flow tax*, che vedrebbe, in alternativa a una dichiarazione infrannuale, che presenta le complessità che ho prima descritto, l'introduzione di una ritenuta di acconto ridotta, ipotizzata intorno al 2 per cento, a carico di imprese e di lavoratori autonomi; ritenuta che consentirebbe comunque un gettito costante nel tempo a favore dello Stato, ma che sarebbe anche a fronte dell'abrogazione della ritenuta del 20 per cento che oggi tocca i lavoratori autonomi.

Se questa è la valutazione del Consiglio nazionale sulla proposta di *cash flow tax*, una richiesta di approfondimento pervenutaci dai Presidenti di queste Commissioni congiunte riguarda l'ipotesi di adottare, per le persone fisiche titolari di partita IVA, 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 e novembre). L'ipotesi proposta è quella di un sistema strutturato con i medesimi attuali calcoli di base imponibile e di imposta, ma con rateizzazioni su base mensile, ovvero in dodici rate corrispondenti ciascuna a un dodicesimo delle imposte pagate l'anno precedente. Eventuali differenze di 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 di acconto e avrebbe il vantaggio di offrire alle aziende una programmazione finanziaria certa e più chiara.

Quanto alle scadenze ipotizzate nella proposta, facendo riferimento per esempio agli anni 2020-2021, avremmo un sesto del saldo dell'anno precedente 2020, del primo acconto dell'anno nuovo 2021, ogni mese a decorrere dalla fine di luglio e fino alla fine di dicembre, e poi un sesto

del secondo acconto dell'anno nuovo 2021, sempre ogni mese da gennaio a giugno del 2022, quindi con sei rate sostanzialmente del secondo acconto spostate nel 2022, e cioè l'anno successivo.

Esaminata questa proposta, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili valuta positivamente il nuovo possibile impianto delle modalità di liquidazione delle imposte dirette per i seguenti motivi. Innanzitutto, esso garantisce ai contribuenti un più ampio periodo di dilazione dei versamenti delle imposte dovute a saldo e in acconto; in effetti, abbiamo un mese aggiuntivo sui primi versamenti, quelli di giugno, già oggi rateizzabili fino cinque mensilità, fino a novembre – diventerebbero sei, perché si andrebbe fino a dicembre – mentre sarebbe del tutto nuova, e quindi favorevole ai contribuenti, la nuova rateizzazione sul secondo acconto che oggi non è possibile. Ci sarebbe quindi una dilazione più graduale, più ampia che deve essere vista sicuramente con favore.

L'altro aspetto di assoluta rilevanza della proposta, considerato positivamente dai professionisti, attiene all'abolizione della ritenuta d'acconto, che prevede anche delle semplificazioni per gli adempimenti a carico dei sostituti di imposta.

Ovviamente, anche con il nuovo sistema, almeno in certe situazioni – quali la chiusura dell'attività o particolari momenti di cambiamento della situazione di produzione del reddito – dovrebbe essere data la facoltà di determinare gli acconti in base al metodo previsionale attualmente utilizzato. Gli acconti si possono calcolare sul reddito storico dell'anno precedente o in base a previsioni, naturalmente poi con la sanzione che colpisce nel caso in cui esse siano errate o magari manipolate volutamente dal contribuente.

L'unico aspetto della proposta da valutare con attenzione riguarda le ricadute sul gettito derivanti dallo slittamento dei versamenti relativi al secondo acconto dell'anno finanziario successivo – avremo, quindi, una caduta di gettito almeno in prima applicazione – e poi la contestuale abolizione delle ritenute d'acconto, come previsto nella proposta. Questo ovviamente comporta una perdita di gettito. Per la verità, si tratta di un *deficit* temporaneo di cassa che si presenta solo nel primo anno di applicazione, perché, a regime, il calcolo di imposta si aggiusterebbe e andrebbe a regime. Nel primo anno si potrebbe attenuare il fabbisogno prevedendo che gli acconti siano previsti ricalcolando la base di calcolo senza l'abbattimento legato alle ritenute (non sarebbero più presenti dal primo anno di applicazione).

Con questo avrei completato, unitamente al discorso generale svolto dal collega Gelosa, il primo aspetto della nostra trattazione, quello relativo alla riforma IRPEF in senso stretto.

Avremmo due altri argomenti per i quali rimandiamo principalmente all'allegato 2 depositato con il nostro documento, che riguardano la semplificazione e le proposte per la ripartenza e lo sviluppo.

Per quanto riguarda la semplificazione, tra le principali questioni irrisolte della fiscalità nel nostro Paese – è noto e condiviso ampiamente – vi sono certamente l'eccessivo numero degli adempimenti e l'estrema

complessità della normativa. Per tale motivo, un obiettivo prioritario di qualsiasi ipotesi di riforma fiscale deve necessariamente consistere nella semplificazione degli adempimenti e nella razionalizzazione della normativa.

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 dei tributi (controlli, accertamento, riscossione, sanzioni, unitari); il secondo riservato agli aspetti sostanziali dei singoli tributi; il terzo relativo al processo tributario e ai sistemi di abbattimento e definizione delle controversie tributarie in forma conciliativa. Senza un'opera di sistematizzazione dei testi normativi e di ordine formale – deve essere anzitutto il legislatore a imporsi – sarà impossibile realizzare una reale semplificazione del nostro sistema fiscale. Anche laddove dovesse venire realizzata, sarà impossibile garantire che essa sia stabile e duratura.

Un altro aspetto di intervento legislativo, magari meno ampio e di minore respiro, riguarda l'abolizione dei tributi o non più giustificati nella loro genesi, nella loro esistenza, o a bassissimo gettito. Va ricordato che, su 516 miliardi di entrate tributarie nel 2019, circa l'87 per cento deriva da soli dieci tributi, i più importanti; mentre il 12 per cento deriva da altre 102 voci di entrate fiscali censite dall'ISTAT. È chiaro che si può facilmente agire, anche vista l'esiguità della consistenza, su molti tributi. Ma guardando a tributi più rilevanti, vorrei ricordare che il Consiglio nazionale ha da tempo chiesto l'accorpamento della TASI nell'IMU, e dal 2020 ciò è avvenuto.

In merito all'altra richiesta che portiamo avanti da anni, ossia l'abolizione dell'IRAP, non è stata ancora realizzata una vera iniziativa legislativa. Vorremmo ricordare che l'IRAP ha ormai una base imponibile molto poco differenziata rispetto a quella delle imposte sui redditi. Da quando, nel 2015, dalla base imponibile è stata sottratto, grazie a detrazioni molto complesse, tutto il costo del lavoro a tempo indeterminato, la base imponibile si differenzia in molti casi in maniera veramente poco rilevante rispetto al reddito imponibile dell'IRES o dell'IRPEF. Restano gli interessi passivi, il costo del lavoro a tempo determinato, alcune svalutazioni e partite straordinarie. Tutto questo, dunque, non giustifica il mantenimento di un'imposta complessa e avente una filiera di regole, calcoli, dichiarazioni, attività di accertamento e di riscossione.

Dal punto di vista finanziario, la proposta è di sostituire i 14 miliardi di gettito IRAP relativo alle attività produttive con un'addizionale regionale all'IRES, applicata dalle Regioni in misura idonea ad assicurare un'invarianza di gettito, lasciando quindi alle stesse Regioni e alle Province autonome la facoltà di graduare – come già stanno facendo – la pressione fiscale (come è noto, le aliquote IRAP sono abbastanza differenziate e gestite dalle Regioni). Questo comporterebbe il trasferimento del carico fiscale per 3 miliardi dal comparto delle persone fisiche al comparto delle società di capitale. Qualora non si volesse tale trasferimento di pressione fiscale, si tratterebbe di introdurre, accanto all'addizionale

IRES – in questo caso non di 14, ma di 11 miliardi – un’addizionale IRPEF regionale, maggiorata rispetto all’attuale, che potrebbe essere facilmente gestita dalle Regioni e dalle Province autonome.

Passando al terzo argomento del nostro intervento, vorrei ricordare che nel secondo allegato, depositato con il nostro documento, abbiamo proposto alcuni interventi che riteniamo molto favorevoli per la ripartenza e lo sviluppo dell’economia italiana, sempre in ambito delle imposte sui redditi e in particolare dell’IRPEF. In tale allegato 2 segnalo le proposte di modifica concernenti le modalità di calcolo tra il reddito di impresa e quello di lavoro autonomo, qualora si restasse nell’attuale assetto. La proposta che avanziamo da molto tempo è la neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione e concentrazione dell’attività di lavoro autonomo che, a differenza dell’attività di impresa, non ha in questo momento il *favor* che nell’altro settore produttivo, quello delle imprese, è da sempre presente. Un settore come quello professionale, che ha bisogno di crescita anche dimensionale ed è l’unico a poter garantire maggiore specializzazione, è in questo momento abbastanza frenato dalla presenza di operazioni realizzative tassate, in caso di operazioni di concentrazione.

Proponiamo inoltre la determinazione per cassa del reddito delle società tra professionisti costituite in forma di società di capitali; una revisione totale della disciplina delle società non operative e delle società in perdita sistematica, che nell’attuale momento storico non si giustifica. Abbiamo già avanzato una proposta, in sede di dibattito sulla legge di bilancio 2021, sul superbonus per la ricapitalizzazione delle imprese.

Infine, concludiamo con alcuni suggerimenti sulla riforma della giustizia tributaria e degli strumenti di deflazione delle liti fiscali. Non sono temi che posso trattare adeguatamente in questo momento, per cui rinvio i commissari interessati alla lettura dell’allegato 2 depositato con il nostro intervento.

Vi ringrazio per l’attenzione mostrata e vi auguro buon lavoro. Resto naturalmente a vostra disposizione per qualsiasi chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Gelosa e il dottor Postal per il loro intervento e lascio la parola ai colleghi per porre quesiti e formulare osservazioni.

GUSMEROLI (*Lega*). Signor Presidente, essendo estensore insieme al presidente Marattin della proposta sulla rateizzazione degli acconti e l’abolizione della ritenuta d’acconto, vorrei chiarire, dato che forse non si evince dalla lettera, che non è assolutamente previsto l’abbandono del sistema previsionale. Sostanzialmente gli acconti e i saldi verrebbero calcolati nelle stesse percentuali e con la stessa base imponibile, e quindi per competenza o per cassa se si parla di professionisti; mentre, se si parla delle aziende, per competenza o per cassa (la falsa cassa che attualmente determina la base imponibile). Quindi, la base imponibile sarebbe la stessa e si dovrebbero usare gli stessi identici calcoli. Inoltre, qualora il reddito dell’anno successivo sia inferiore a quello dell’anno precedente, è prevista

la possibilità di fare il calcolo previsionale. Riteniamo tale proposta interessante perché va finanziata una volta sola e, poiché siamo in un periodo in cui si fanno scostamenti, si andrebbe incontro a tutte le aziende con un solo scostamento, dopodiché si andrebbe a regime.

In secondo luogo, è molto interessante per quanto riguarda il secondo acconto, perché finalmente verrebbe calcolato e pagato successivamente alla determinazione del reddito, ma si potrebbe fare su un'ipotesi già pre-consuntivata, e quindi l'ipotesi di non finire più a credito, di non aspettare gli attuali tempi di attesa dei crediti fiscali. Per ciò che riguarda il mondo delle professioni e degli agenti di commercio – per esempio – non si rischierebbe più di finire a credito strutturale, perché sappiamo che la ritenuta è applicata sul fatturato.

Ci fa quindi piacere la posizione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti sulla nostra proposta. Vorrei chiarire che il previsionale nella proposta rimarrebbe, anche perché non avrebbe motivo di essere tolto.

Aggiungo che abbiamo avanzato la nostra proposta perché siamo molto preoccupati dell'ipotesi della *cash flow tax*. Se si vuole operare bene, bisogna utilizzare una contabilità ordinaria con il rischio di ulteriori complicazioni e adempimenti e di una tassazione oltretutto più veloce, e quindi con tutta una serie di criticità.

Gli allarmi del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti – lo dico anche perché sono un collega – mi trovano concorde, proprio perché i rischi di complicazioni e di ulteriori tassazioni sono davvero alti. E per questo è nata la proposta mia e del Presidente.

In Commissione finanze e tesoro abbiamo incardinato anche una proposta dei Gruppi Lega e Fratelli d'Italia che prevede la *flat tax* incrementale. Desideriamo approfondire il tema, e magari prevedere un'audizione *ad hoc* sull'argomento, anche per non svilirne la portata, richiesta che avanzerò in sede di Ufficio di Presidenza.

Infine, per quanto riguarda le semplificazioni, come per la proposta sugli acconti e sull'abolizione della ritenuta, il tema riguarda gli scostamenti. Dobbiamo approfittare del momento attuale in cui c'è libertà di scostamento di bilancio per operare tutte le semplificazioni possibili e immaginabili, avendo il legislatore, negli anni, legiferato in un modo tale da aver previsto, a fronte di complicazioni burocratiche, stanziamenti di bilancio in termini di entrate derivanti dal recupero del sommerso.

Un tale modo di legiferare – l'abbiamo visto con gli studi di settore, sugli indici sintetici di affidabilità (ISA), sugli esterometri e quant'altro – impedisce per certi aspetti le semplificazioni, per cui questo è il momento buono per fare pulizia nel bilancio dello Stato e apportare semplificazioni per i cittadini, le imprese e i professionisti. A tale proposito vi chiediamo un aiuto e di esercitare una forte pressione affinché ciò avvenga ora. Quando abbiamo chiesto di abolire l'esterometro, ci è stato detto che avremmo dovuto trovare le risorse; quando abbiamo chiesto di abolire altri adempimenti fiscali, ci è stato risposto allo stesso modo. *In primis*, quindi, bisogna operare una pulizia contabile nel bilancio dello Stato.

DE BERTOLDI (*Fdi*). Signor Presidente, innanzitutto saluto tutti e in particolare il dottor Gelosa e il mio concittadino, oltre che collega, dottor Maurizio Postal. Probabilmente stiamo entrambi parlando in questo momento da Trento.

Non aggiungo altro alle parole del collega Gusmeroli con il quale sono quasi sempre d'accordo, chiaramente anche sul tema trattato nel suo intervento. Vado direttamente a evidenziare alcuni punti sui quali vorrei il parere del Consiglio nazionale dei commercialisti.

In primo luogo, per quanto riguarda la duplicazione e la triplicazione dei bilanci, sappiamo che si parte da una teoria per la quale ci sono un bilancio civile e un bilancio fiscale; all'interno poi del bilancio fiscale abbiamo spesso il bilancio per l'IRES, l'IRPEF e quant'altro. Vi chiedo cosa pensiate del fatto che sarebbe opportuno uniformare sempre di più e cercare di avere un bilancio che sia punto di riferimento per la normativa civilistica e quella tributaria. Non mi dilungo oltre, perché sapete di che cosa sto parlando.

Condivido le parole del dottor Gelosa in merito alla retroazione fiscale. È un tema che mi ha visto in un certo senso infervorato in occasione di un mio intervento in Aula sulla legge di bilancio, in quanto ho sempre sostenuto che gli effetti benefici e positivi di una riforma fiscale dovrebbero valere come copertura, cosa peraltro che nella recente legge di bilancio è stato fatto in riferimento ai fondi europei. Se questo sistema è applicato ed è applicabile per i fondi europei, non vedo perché non si possa fare lo stesso con una riforma del fisco virtuosa, recuperando a copertura gli effetti benefici che questa garantirebbe.

Un altro argomento che condivido e credo debba essere alla base di una riforma del fisco è il concetto di equità orizzontale, che reputo, nell'ottica fiscale tributaria, essere più importante di quella verticale.

L'ottica del fisco, che pure può essere costituzionalmente progressivo, non dovrebbe essere tanto redistributiva – finalità alla quale dovrebbe pensare la spesa pubblica – quanto dovrebbe semplicemente supportare le spese dello Stato.

Ritengo – e chiedo agli auditi che cosa pensino al riguardo – che in questo momento la finalità di una riforma fiscale debba essere soprattutto quella di una politica espansiva, cioè la crescita del PIL e l'attrazione di ricchezza. È un aspetto sul quale mi piacerebbe conoscere l'opinione dei nostri colleghi.

Nello specifico, non pensate che la riforma fiscale, proprio per l'importanza che riveste per il nostro Paese in vista della ripresa post pandemia, debba necessariamente attingere anche ai fondi del *recovery fund*?

Ne abbiamo parlato ieri in 6^a Commissione al Senato: io ritengo che un piano così importante come il *recovery fund* debba guardare alla riforma fiscale, alla sua realizzazione più completa, e non a un solo suo aspetto. Penso alla semplificazione, alla riduzione fiscale propedeutica a una politica espansiva, ad aspetti come la ritenuta d'acconto citata dal collega Gusmeroli, che è da sempre anche una nostra proposta.

Per concludere, vorrei fare un cenno all'utilizzabilità dei dati dell'anagrafe tributaria. Credo che nella riforma tributaria dovrebbero essere posti sullo stesso piano, da una parte, l'amministrazione finanziaria e l'Agenzia delle entrate e, dall'altra, i professionisti del diritto tributario. Noi, come loro, dovremmo poter attingere complessivamente alle banche dati dell'anagrafe tributaria, nel rispetto della *privacy*. Per aiutare i nostri clienti a essere il più possibile vicini alla legge e comunque al contesto nazionale, dovremmo essere messi nelle condizioni di utilizzare l'anagrafe tributaria.

Su questi punti credo vada incentrata la riforma e su di essi mi piacerebbe conoscere il vostro parere.

UNGARO (IV). Signor Presidente, vorrei aggiungere solo una domanda relativa alla tassazione del lavoro autonomo, ringraziando i dottori Postal e Gelosa per le loro relazioni molto interessanti.

Se ho capito bene le vostre proposte, voi proponete un ritorno all'imposta sul reddito d'impresa, a un'estensione della forfettizzazione anche alle forme di lavoro in forma associata, a una riduzione della ritenuta d'acconto e a una revisione della tassazione verso i principi di cassa: tutti aspetti a cui siamo assolutamente favorevoli.

Voi che siete a contatto con i lavoratori autonomi e agite da specialisti tra lo Stato e quei lavoratori sapete bene che questo è un tema davvero enorme, perché nell'IRPEF il *tax gap* più rilevante riguarda appunto i redditi dei lavoratori autonomi, più o meno oltre 30 miliardi di euro, davvero consistente a livello europeo. Chiedo a voi quali altre forme vi sentiate di consigliare ai legislatori per favorire l'emersione dei redditi dichiarati da lavoro autonomo. Se analizziamo le dichiarazioni dei redditi degli ultimi dieci anni, notiamo non soltanto una graduale polarizzazione di chi paga l'IRPEF (per l'80 per cento sono lavoratori dipendenti e pensionati), ma anche una corsa verso l'alto dei redditi medi dichiarati e verso il basso di tutta una serie di categorie. Sostanzialmente, a fronte di un aumento dei contribuenti, si assiste a una diminuzione del numero dei versanti. Sono questi dei profili molto preoccupanti e gravi cui dobbiamo guardare. Dobbiamo pensare a una modalità sistemica per incentivare i lavoratori autonomi a dichiarare di più. Oltre alle forme classiche di lotta all'evasione, bisognerebbe cercare anche un modo per sostenere la *tax compliance* e favorire l'emersione dei redditi dei lavoratori autonomi, che rimane in Italia estremamente bassa rispetto al livello europeo.

Oltre a tali proposte, mi chiedo se vi sentiate di raccomandarne qualche altra, perché rappresenta un punto estremamente dolente la tassazione attuale dei redditi nel nostro Paese.

GELOSA. Signor Presidente, rispondo brevemente alle domande che sono state poste.

Siamo assolutamente d'accordo per quanto riguarda la politica di utilizzare il periodo attuale per evitare degli stanziamenti *pro* semplificazione. La semplificazione deve trovare attuazione in questo momento il

più velocemente possibile, perché è un fardello non più sostenibile dalle imprese, dai lavoratori autonomi e da tutti i contribuenti.

Siamo assolutamente d'accordo anche per quanto riguarda le note del senatore De Bertoldi, perché quello dell'unificazione dei bilanci è un processo di semplificazione necessario, ovviamente con qualche piccola taratura, perché qualche limatura di tipo fiscale ci sarà sempre. È la stessa ottica di cui ha parlato il collega Postal per quanto riguarda la riforma dell'IRPEF.

Siamo sicuramente d'accordo anche in merito a una politica espansiva attraverso l'utilizzo della leva fiscale. L'utilizzo dei fondi del *recovery fund* in un'ottica di riforma fiscale, se ammesso dall'Unione europea, non può che trovare il nostro favore.

Prima di lasciare la parola al collega Postal per rispondere all'ultima domanda sull'emersione, ritengo di sottoporre una nota importante a queste onorevoli Commissioni congiunte, in un'ottica proattiva. Oggi ci troviamo in una situazione di pandemia generale in cui sono venute meno le fonti finanziarie per tutti i contribuenti, dal dipendente all'imprenditore al lavoratore autonomo. C'è una situazione generale di difficoltà. Questo va tenuto in considerazione, perché una delle nostre preoccupazioni riguarda il futuro prossimo venturo, al di là delle moratorie sui mutui, il cui pagamento a certo punto dovrà riprendere. Riprenderà anche l'attività dell'Agenzia delle entrate, che sicuramente sarà caratterizzata dalla ripresa degli accertamenti; poi però bisognerà vedere se chi riceverà gli accertamenti sarà in grado di pagare, perché le fonti finanziarie sono venute meno. Secondo noi bisogna fare un discorso a 360 gradi.

Per quanto concerne l'emersione eventuale, lascio la parola al dottor Postal.

POSTAL. Signor Presidente, riprendo brevemente gli interventi dell'onorevole Gusmeroli, del senatore De Bertoldi e dell'onorevole Ungaro, rispondendo su alcuni aspetti.

Per quanto riguarda l'onorevole Gusmeroli, sicuramente le sue precisazioni sulla proposta di revisione dei pagamenti e delle modalità di versamento delle imposte sui redditi d'impresa da parte delle piccole imprese e dei professionisti vanno ancora di più nel senso di rendere per noi favorevole e accettabile la proposta. Certamente ci sembra molto più semplice, lineare e poco preoccupante rispetto alla proposta di *cash flow tax* avanzata dal direttore dell'Agenzia delle entrate. A maggior ragione, alla luce di queste precisazioni, il Consiglio nazionale è d'accordo nel sostenere siffatta proposta.

Per quanto concerne le semplificazioni, francamente non so se sia possibile usare i fondi del *recovery fund* e i conseguenti scostamenti di bilancio per sostenerle, finanziarle e portarle avanti. Certamente l'allegato 2 del nostro intervento si basa su questa logica, perché riteniamo che le semplificazioni siano necessarie e siano anche uno strumento di ripartenza e di sviluppo assolutamente importante.

Il senatore De Bertoldi, mio concittadino, parlava di triplicazione di bilanci. Certamente l'abolizione dell'IRAP comporterà immediatamente l'abolizione di uno dei tre bilanci, perché di fatto una delle tre elaborazioni molto complesse è legata al calcolo della base imponibile IRAP. Per esempio, l'attività dei commercialisti dedicata a questa imposta è veramente notevole. Essa sarebbe spazzata via con una norma abbastanza piccola, ridotta e semplice, con una soluzione di gettito abbastanza lineare e fattibile a nostro modo di vedere, come abbiamo precisato.

L'anagrafe tributaria e le banche dati collegate a disposizione dell'Agenzia delle entrate hanno ormai miliardi di dati, come è stato fatto presente ieri dal direttore Ruffini in audizione presso la Commissione finanze e tesoro del Senato (era presente anche un nostro rappresentante del Consiglio nazionale), dove si è parlato proprio di questi argomenti. La nostra valutazione è che l'Agenzia delle entrate, soprattutto negli ultimi due anni, ha rallentato l'attività di accertamento sostanziale e l'ha quasi fermata nel 2020. Penso che ogni categoria imprenditoriale abbia la nostra stessa posizione: non siamo favorevoli al fatto che le situazioni patologiche possano influenzare le norme che regolano tutti, e cioè anche i soggetti onesti e i professionisti che adempiono diligentemente al loro dovere fiscale. Purtroppo veniamo da anni in cui la normativa ha riguardato tutti, anche i professionisti onesti e i dirigenti rispettosi degli adempimenti tributari, che sono stati purtroppo penalizzati dalla presunzione di patologia nell'adempimento fiscale compiuto dai professionisti, dai lavoratori autonomi e dai piccoli imprenditori. Questo non deve più succedere. L'Agenzia deve fare il proprio lavoro in maniera più piena, perché ha a disposizione gli strumenti che probabilmente non sono presenti in nessun altro Paese occidentale in termini di pervasività delle informazioni e di controllo dei flussi informativi riguardanti l'economia.

Ciò detto, l'onorevole Ungaro ha chiesto come si risolva il *tax gap*: si risolve facendo anche attività d'accertamento sostanziale che nell'attuale fase è stata un po' dimenticata. L'Agenzia fa tante altre cose, purtroppo o per fortuna; ha gestito in maniera brillante – per esempio – l'erogazione di contributi a fondo perduto nel 2020; ha compiuto attività sui crediti d'imposta veramente positive e favorevoli, ma chiaramente le risorse, anche umane, sono quelle che sono e la coperta, essendo corta, ha in qualche modo lasciato scoperto l'aspetto delle attività di accertamento sostanziale.

Per quanto riguarda l'utilizzabilità da parte dei professionisti dei dati dell'Anagrafe tributaria, proposta dal senatore De Bertoldi, è chiaro che dei limiti poi dovranno esserci. Non è pensabile per ragioni di *privacy*, per motivi di disponibilità dei dati in ragione dell'utilizzo che i professionisti hanno necessità di fare, e non oltre la loro necessità di utilizzo. Ritengo ci sia un accesso assoluto ai dati dell'Anagrafe tributaria. Sicuramente disponiamo oggi del cosiddetto cassetto fiscale – come c'è il cassetto previdenziale, per quanto riguarda i dati contributivi – e quindi abbiamo l'accesso a un certo numero di dati dei nostri clienti, i contribuenti, e certamente lo strumento può essere allargato, ma anche qui si pone il tema della semplificazione per renderlo più fruibile.

Pensate che la durata di un accesso al cassetto fiscale è di quattro anni e non è possibile rinnovare l'accesso per il professionista prima che sia scaduto; una volta scaduto bisogna fare tutta una serie di percorsi, ottenere un PIN che in parte arriva al cliente e che poi il professionista deve recuperare: la complessità nel rinnovare l'accesso al cassetto fiscale porta via energie e giornate di non accessibilità allo strumento.

Poi strumenti utili, interessanti e molto utilizzati come questo cadono su piccoli adempimenti esecutivi, applicativi. Da anni affermiamo che il cassetto fiscale deve essere più accessibile per lavorare in modo migliore, ma non abbiamo ancora avuto una soluzione da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e per la chiarezza dei loro contributi e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confedilizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione dei rappresentanti di Confedilizia, nelle persone dell'avvocato Giorgio Spaziani Testa, presidente di Confedilizia, accompagnato dal professor Tommaso Maglione, consigliere nazionale, dal dottor Francesco Veroi, responsabile del coordinamento tributario, e dall'avvocato Giovanni Gagliani Caputo, responsabile delle relazioni istituzionali.

Cedo la parola all'avvocato Spaziani Testa.

SPAZIANI TESTA. Ringrazio i presidenti D'Alfonso e Marattin e tutti gli onorevoli senatori e deputati delle Commissioni finanze di Camera e Senato per aver permesso anche a Confedilizia di esprimere la propria opinione sulla riforma dell'IRPEF e su altri aspetti del sistema tributario.

Se mi consentite, svolgerò qualche considerazione e poi lascerò la parola al professor Tommaso Maglione che, oltre ad essere un esponente di Confedilizia, nostro consigliere nazionale, è anche professore di diritto tributario e insegna sistemi fiscali comparati: ciò gli consente di avere una visione d'insieme sui sistemi tributari anche degli altri Paesi.

Essendo ristretti i tempi a nostra disposizione, cerco di essere breve per lasciare la parola ai miei colleghi.

Ci siamo concentrati nel documento che stiamo facendo pervenire alle due Commissioni congiunte su alcune valutazioni – come richiesto – in merito all'IRPEF in generale, sulle quali dirà subito qualcosa il professor Maglione, e poi su alcuni aspetti più specifici riguardanti il comparto che seguiamo maggiormente, essendo Confedilizia l'organizzazione storica della proprietà immobiliare e quindi segnatamente con riferimento ai redditi immobiliari, in particolare il reddito da locazione, ma anche altri aspetti evocati in più di un'audizione. Leggendo i documenti di tutti gli auditi abbiamo rilevato diversi riferimenti ad alcuni aspetti che nulla hanno a che fare con l'IRPEF, e mi riferisco in particolare alla spesso evocata riforma del catasto.

In sintesi, noi abbiamo idea che, per quanto riguarda il sistema complessivo degli scaglioni e delle aliquote dell'IRPEF, questo debba essere ridefinito – come peraltro detto da altri esponenti sia del mondo universitario sia delle associazioni di categoria – per quanto riguarda le aliquote intermedie, su cui tornerà a breve il professor Maglione.

Con riferimento a ciò che ci riguarda più direttamente, e cioè il comparto immobiliare, svolgerò alcuni *flash* su alcuni aspetti. Il primo è quello dei redditi da locazione.

Noi riteniamo sia emergenza in questo momento intervenire su un aspetto che spero non venga da nessuno considerato troppo specifico e settoriale, che è quello direttamente conseguente alla pandemia e alla crisi economica collegata, anche relativa ai provvedimenti di chiusura: il tema della tassazione dei canoni non percepiti. Si avverte la necessità di attuare un sistema di tassazione per cassa con riferimento ai redditi da locazione ad uso diverso dall'abitativo, equiparando il sistema delle locazioni commerciali a quello delle locazioni abitative ed estendendo il campo di applicazione di quello delle locazioni abitative.

C'è una crisi generale: sono tanti i proprietari che non ricevono i canoni di locazione. A nostro avviso, deve essere espunto dal nostro ordinamento il principio che di fatto porta i locatori che subiscono essi stessi la crisi economica, non ricevendo il reddito dall'immobile che hanno posto in locazione, a dover pagare oltre l'imposta patrimoniale, vale a dire l'IMU, anche l'imposta sul reddito che non c'è.

Per quanto riguarda più in generale la tassazione dei redditi da locazione, nel documento spieghiamo in modo migliore che va mantenuto assolutamente – anche in questo caso mi riferisco a precedenti audizioni – il regime sostitutivo di tassazione per i redditi da locazione abitativa nell'attuale duplice aliquota del 21 e del 10 per cento. Ciò consente, considerati tutti gli oneri (compresa l'IMU) a carico dei proprietari che fanno locazione, di mantenere un equilibrio e – lasciatemelo dire – di far sopravvivere la locazione abitativa che altrimenti, complice anche la sfiducia generata dagli ultimi provvedimenti quali il blocco generalizzato degli sfratti di 16 mesi, avrebbe un destino diverso. È un sistema equilibrato che consente di mantenere una minima redditività per questo tipo di reddito e – come da ultimo la NADEF ci ha spiegato con il documento della commissione per lo studio dell'economia non osservata – ed è efficace e vincente anche per il miglioramento della propensione all'adempimento da parte dei contribuenti e per il superamento dell'evasione fiscale; e ciò con una minima – lo dicono il Ministero dell'economia, la relazione e la NADEF – conseguenza sui conti nazionali.

Questo sistema va quindi mantenuto, ma a nostro parere – la questione ha una maggiore attualità in questo periodo di pandemia – va ripreso quel tentativo fatto nel 2019 di estensione al non abitativo del regime sostitutivo della cedolare secca. E va introdotto in via definitiva per le locazioni ad uso diverso, anche per tentare con questa strada non di risolvere, ma di attenuare il problema della crisi del commercio dei lo-

cali colpiti ora dalla pandemia, ma prima da tanti altri problemi, a cominciare da quello a tutti noto della concorrenza del commercio elettronico.

Infine, prima di lasciare la parola al professor Maglione, vorrei dire che nel nostro documento facciamo riferimento ad altri temi che non sono strettamente inerenti alla questione principale alla base dell'indagine conoscitiva, vale a dire l'IRPEF, ma sono stati più di una volta evocati e sono due in particolare. Il primo è il livello della tassazione generale sul patrimonio immobiliare, con la continua richiesta anche da parte della Commissione europea di aumentare il carico di tassazione sull'immobile; il secondo è il tema collegato della riforma del catasto. Su questo siamo nel documento molto chiari e diciamo che, se i confronti internazionali vengono fatti bene, l'Italia ha un livello di tassazione ben superiore a quello di altri Paesi, come le imposte ricorrenti sul patrimonio. E ciò anche perché nel 2011 è stata quasi triplicata questa forma di tassazione, passando dai 9 miliardi dell'IMU agli attuali 22 miliardi annui dell'ICI e ora ai 22 dell'IMU. Diciamo anche che la frequente, continua, spesso pigra – mi si consenta di dirlo – e non motivata invocazione di riforma del catasto deve lasciare invece il posto a una sollecitazione agli uffici a fare bene il proprio mestiere. Mi riferisco agli uffici dell'Agenzia delle entrate. E mi si consenta un'espressione forse poco elegante. Se l'esigenza è quella, invocata da alcuni, di una maggiore equità del sistema, ci sono gli strumenti per far sì che la maggiore equità ci sia. Se però la riforma del catasto deve essere un modo – come a volte surrettiziamente e altre volte più esplicitamente la stessa Commissione europea chiede – per aumentare la tassazione sugli immobili, il nostro no è netto. Così come è netto anche quello legato all'altra richiesta, proveniente sempre da fonte europea, di estensione all'attuale minima tassazione della prima casa sotto forma di IMU e, a maggior ragione, sotto forma di IRPEF sul reddito virtuale e figurativo che non c'è, una tassazione che non esiste dal 2000.

Ho fatto molto velocemente alcuni cenni, ma lascio, se lei consente, Presidente, la parola al professor Maglione per un'ulteriore trattazione dei temi.

MAGLIONE. Ringrazio le due Commissioni congiunte, Confedilizia tutta e il suo Presidente per consentirmi di esprimere qualche breve osservazione di tipo tecnico – e non dico scientifico – perché è inutile, in una fase di possibile riforma della principale imposta italiana, fare filosofia.

Abbiamo avuto precedenti audizioni che hanno giustamente censurato il modo nel quale l'IRPEF si è venuta a creare e a determinare negli ultimi cinquant'anni, auspicando un ritorno alle origini di questa imposta complessiva unica, eliminando tutti i regimi sostitutivi. La realtà è molto cambiata dagli anni Settanta ad oggi. La realtà economica e sociale è diventata talmente complicata che è pura utopia ritornare a un tema del genere. Siamo e saremo in un sistema cosiddetto di *dual tax*, anche perché delle categorie di reddito non si prestano a essere incluse in una base imponibile unica, come i redditi finanziari, che per la loro volatilità si prestano a essere facilmente spostati anche in sede internazionale. Non a

caso, già nella prima introduzione dell'IRPEF, i redditi finanziari erano esclusi dall'imposizione. Solo negli anni Novanta si è arrivati a colpire determinate forme di reddito finanziario, le plusvalenze, ma sempre con una sorta di tutela per l'assetto patrimoniale dello Stato, giacché è molto semplice stimolare fughe di capitali.

In questa situazione, quindi, quello che può essere fatto – ad avviso di Confedilizia – è un riordino dei numerosissimi regimi sostitutivi, una semplificazione del sistema. Indubbiamente, per quanto concerne invece la strutturazione delle aliquote, occorre intervenire su quell'aliquota intermedia con un salto percentuale di 11 punti, che reclama effettivamente un intervento, perché la progressività in quella fase viene a manifestarsi sostanzialmente nei confronti dei ceti medio-bassi. Siamo d'accordo su un'eventuale ripartizione dell'aliquota IRPEF intermedia in due aliquote più moderate, che consentano una crescita meno immediata e repentina del peso fiscale sulle categorie di reddito medio-basso.

Per quanto riguarda specificamente le locazioni, giungono – il presidente Spaziani Testa vi ha fatto riferimento – numerose pressioni allo spostamento del peso fiscale dal lavoro, sostanzialmente, ad altre forme di imposizione che vengono sempre individuate nell'imposizione sugli immobili. A prescindere dal fatto che una tale ricetta ci viene fornita dalle organizzazioni internazionali, dall'OCSE prima e dalla Commissione europea poi, alcuni studi continuamente citati – in base a essi lo spostamento dalle imposte dirette alle imposte sostanzialmente patrimoniali, e comunque sui beni immobili, produrrebbe una crescita del reddito nazionale – in realtà si prestano nel breve termine a una smentita – come risulta da documenti che abbiamo citato nella nostra relazione – in quanto le previsioni studiate sulla base di modelli econometrici della Commissione europea non sembrano totalmente affidabili.

Per quanto riguarda strettamente l'Italia, consideriamo che un eventuale intervento – per esempio – sulle prime case, evocato da molti per ripristinare una situazione di equità – anche se questo termine in materia tributaria è diventato alquanto sgradito ai contribuenti – interesserebbe da solo 26,5 milioni di proprietari. Quando si discute del fatto di spostare il peso della tassazione sugli immobili, perché magari si individua nel proprietario immobiliare il grande possessore di patrimoni che deve contribuire maggiormente alle finanze pubbliche, si dimentica che in realtà ben 26,5 milioni di cittadini sono proprietari di una prima abitazione, 7 milioni dei quali sono esonerati dalla presentazione della dichiarazione dei redditi perché hanno sostanzialmente solo il reddito della prima abitazione e di un lavoro dipendente. Agire quindi sulla prima casa significa andare a colpire quei ceti medio-bassi che, nelle teorie finanziarie ed economiche delle organizzazioni internazionali, sarebbero penalizzati dall'eccessivo peso dell'imposta sui redditi da lavoro. Quindi, da una parte li andiamo a salvare, secondo organismi europei, ma dall'altra li colpiamo con un ulteriore aggravio.

Quanto ai regimi sostitutivi, e quindi alla cedolare secca sugli affitti, essi trovano una loro giustificazione nella equiparazione sostanziale del-

l'investimento immobiliare all'investimento finanziario. È una previsione – sebbene non puntuale, ma in linea di principio – che ci offre la Costituzione, la quale prevede l'incentivo all'acquisizione della proprietà immobiliare così come quella del risparmio. Pertanto, il parificare sostanzialmente il reddito da locazione ai redditi finanziari con un'aliquota ridotta, che tenga conto dei costi di manutenzione degli immobili rispetto ai redditi finanziari, sembra una cosa di assoluta equità, rispetto a quello che viene contestato. Anzi, sotto questo profilo appare maggiormente opportuno, soprattutto in epoca di crisi economica e commerciale (delle attività commerciali in epoca post-Covid), estendere il regime alle locazioni non immobiliari ad uso commerciale. Tale regime è stato in essere sperimentalmente e potrebbe costituire un incentivo indiretto al commercio, oltre che rimettere sul mercato e far superare quella ritrosia dei proprietari in epoca di blocco sostanziale degli sfratti, agevolando così la sopravvivenza di aziende che possono essere ancora salvate. Tenete presente – ad esempio – che solo l'estensione della cedolare secca alle attività commerciali costerebbe la miseria di 160 milioni annui al bilancio dello Stato: tutto sommato si tratta di una cifra abbastanza irrisoria.

Altra considerazione da svolgere è quella sulla tassazione degli immobili per i quali non viene pagata la locazione per motivi contingenti, per morosità, per effetti della crisi e quant'altro. A tale proposito, per quanto riguarda per lo meno gli immobili adibiti ad abitazione con la recente riforma che il Parlamento ha approvato, abbiamo assistito sostanzialmente a un passaggio a un sistema per cassa delle locazioni. Il proprietario di un immobile abitativo, per contratti sottoscritti dal 2020 in avanti, nel caso in cui non venisse pagato dall'inquilino, viene tassato sulla base non di quel reddito non percepito, ma delle rendite catastali. Questo sistema potrebbe – e in questa situazione imprevista di crisi economica, a mio avviso, dovrebbe – essere esteso, per quanto riguarda gli immobili locativi, ai contratti preesistenti e parimenti agli immobili ad uso non abitativo.

Al momento, per gli immobili non abitativi, il contribuente, per evitare di pagare imposte su canoni che non riscuote, che non gli vengono pagati, deve completare l'*iter* del procedimento di sfratto. Estendere questo sistema sostanzialmente per cassa, attraverso il semplice inizio di una procedura – e non conclusione della stessa – anche all'uso non abitativo, e in particolare commerciale, potrebbe consentire altresì di evitare che i proprietari scelgano una strada più radicale, come ad esempio il fallimento – chiedere il fallimento del proprio inquilino che non è in grado di pagare la locazione commerciale – e contribuire pertanto a dare un salvagente alle imprese che in questo momento ne hanno un grande bisogno.

Mi soffermo brevemente anche sull'evocata riforma del catasto, che anche in questo caso mi sembra essere un *refrain* in realtà non fondato su dati oggettivi. In primo luogo, dobbiamo sempre ricordare che il catasto è cosa diversa dalla borsa immobiliare. Il catasto nasce negli anni Quaranta del secolo scorso per addivenire a semplificare l'imposizione degli immobili, facendo una valutazione del reddito medio ordinario che gli stessi potevano ritrarre. Questa valutazione del reddito medio – non lo

si ricorda molto spesso, ma lo prevede l'articolo 9 del regio decreto n. 652 del 1939 – deve essere fatta al netto degli oneri di manutenzione e ristrutturazione dell'immobile. Quindi, il reddito catastale parte – contrariamente al reddito effettivo – tenendo conto delle ingenti spese di manutenzione e di adeguamento del patrimonio edilizio.

Nell'evoluzione del sistema tributario, e in particolare dal 1990 con l'introduzione dell'imposta straordinaria sugli immobili – poi divenne ordinaria – abbiamo trasformato la rendita catastale in valore catastale per colpire l'immobile sotto il profilo patrimoniale. Ma il sistema era stato in origine strutturato – da un lato – perché si tenesse conto degli ingenti oneri di manutenzione e – dall'altro lato – perché fosse periodicamente aggiornato. Nel nostro testo unico delle imposte sui redditi (non nelle riforme del catasto) ci sono norme ben precise secondo cui, nel caso il reddito catastale si distanzi di molto dal reddito effettivo, l'amministrazione finanziaria deve provvedere ad adeguarlo. Quindi, le riforme generalizzate e in via normativa evocate sembrano voler fornire surrettiziamente alla finanza pubblica un rubinetto da aprire e dosare a favore, anziché essere finalizzate a quella maggiore realtà ed equità della valorizzazione catastale, in relazione alla quale sussistono già tutti gli strumenti legislativi.

In effetti c'è una riqualificazione delle rendite catastali. Considerate – ad esempio – che con i bonus in essere per i miglioramenti, l'efficientamento energetico e quant'altro, ciascuna di tali agevolazioni prevede che la rendita castale sia rivisitata dagli uffici, perché il contribuente deve fare degli interventi nel rispetto delle norme che prevedono altresì l'emissione di un documento attraverso il quale propone una rendita castale. In realtà, è diventata una sorta di automatismo: cambiamo il catasto, facciamo questa enorme riforma, senza considerare – in primo luogo – che non ce n'è bisogno e – in secondo luogo – che avrebbe degli effetti su tante forme di accesso dei cittadini alle agevolazioni e ai servizi vincolati e diretti a soggetti con basso livello patrimoniale. Ai fini dell'ISEE – ad esempio – il valore che conta è quello catastale. Se andiamo a toccare il catasto per aumentare le imposte, escludiamo una fetta enorme della popolazione da agevolazioni; o dobbiamo cambiare tutto il sistema dell'ISEE, e tornare su una serie rilevante di norme che utilizzano il catasto come parametro.

Un'altra osservazione è quella comparata. Insegno specificamente la materia che studia la comparazione – una cosa difficilissima – tra i diversi sistemi fiscali, intendendo per tali anche i sistemi finanziari e non solo quelli tributari.

Ebbene, l'OCSE e la Commissione europea ci dicono che l'Italia deve incrementare il peso fiscale sugli immobili, quando in realtà nell'Europa dell'Unione europea ci precede solo il Lussemburgo che ha, rispetto al PIL, una pressione fiscale derivante dagli immobili del 3,5 per cento, ma il cittadino lussemburghese medio ha un reddito *pro capite* di 106.000 euro. Ci precede la Francia, ma in realtà nei conteggi dell'OCSE e delle altre organizzazioni internazionali si considera l'imposta sulle grandi fortune introdotta qualche anno fa, che ha determinato la fuga di molti milionari francesi in altri Paesi. Tale imposta aveva una parte finan-

ziaria e una parte immobiliare, e quindi non è totalmente affidabile. Nel comparare i vari sistemi giuridici occorre andare a vedere che effettivamente partano dallo stesso presupposto o comunque da qualcosa di assimilabile.

Quindi, siamo sostanzialmente al di sopra della media dei Paesi europei come pressione fiscale sia rispetto al PIL, sia rispetto alla percentuale delle entrate. E questa spinta propulsiva, che non è specificata sotto il profilo economico come da studi che abbiamo allegato, in realtà non sembra, allo stato, affatto opportuna, visto che incide su un unico aspetto. Abbiamo come particolarità rispetto al resto dell'Europa una diffusione della proprietà edilizia che non trova nessun paragone in assoluto. Lo abbiamo detto prima: abbiamo 26,5 milioni di prime abitazioni e, quindi, 26,5 milioni di nuclei familiari che non pagano affitto come avviene in Francia, in Germania, in Inghilterra e quant'altro, perché proprietari della propria abitazione che tutt'al più pagano un mutuo. Allora, andare a danneggiare una tale quantità di contribuenti solo per cambiare il titolo al quale pagano le imposte, perché magari gliele diminuiamo sul lavoro ma gliele aumentiamo sulla casa, è non solo inutile ma – secondo me – anche assolutamente improduttivo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Spaziani Testa e il professor Maglione per i loro interventi e lascio la parola ai colleghi per porre quesiti e formulare osservazioni.

GUSMEROLI (*Lega*). Come ben sa il Presidente di Confedilizia, ho presentato una proposta di legge per la fusione di IMU e TASI, che poi è diventata legge grazie alla sua acquisizione integrale nella manovra di bilancio 2020. C'era una proposta che scaturiva sostanzialmente dallo svolgimento di alcune audizioni, dalle quali erano emersi l'esistenza di un sommerso abbastanza importante e il fatto che, mandando magari gli uffici comunali il modulo F24 come avviene in alcuni Comuni (non tantissimi) e utilizzando quindi bene la banca dati, si poteva far emergere della materia imponibile senza aumentare la tassazione, e quindi facendo equità. Contestualmente si sarebbero potute utilizzare le risorse derivanti dall'emersione per togliere l'IMU in situazioni ingiuste, come quelle relative ai fabbricati occupati, sfitti, fatiscenti o inagibili.

Ovviamente mi vede d'accordo anche la questione relativa alla cedolare secca sugli affitti commerciali che potrebbe essere coperta con un'operazione di emersione: un'operazione difficile quando si parla di redditi, ma più facile quando si parla di immobili.

In secondo luogo, per quanto riguarda il catasto, sono assolutamente d'accordo sul fatto che si poteva parlare della riforma del catasto quando il valore catastale era significativamente lontano dal valore corrente. Adesso i valori correnti sono in certi casi inferiori al valore catastale. L'unica cosa che alla fine, tutto sommato, funziona è proprio il catasto: andare a toccarlo vorrebbe dire coinvolgere fasce di popolazione non ricca; incidere sui servizi sociali dei Comuni che si basano tantissimo sull'ISEE

e non tenere in considerazione che l'Italia è l'unico Paese al mondo ad attribuire una fortissima valenza alla proprietà immobiliare, per cui il numero di cittadini italiani aventi la prima casa, e in certi casi anche la seconda, è molto alto rispetto a quello di tutto il resto del mondo. Su questo bisognerebbe fare delle sane riflessioni o farle fare all'Europa, perché c'è una preclusione probabilmente derivante dal fatto che non si conosce bene la situazione.

Tutto sommato ritengo che il catasto funzioni anche in termini di modalità operative per ciò che riguarda i bonus piuttosto che altre situazioni. Se si tocca quindi quella materia, si rischia di farsi del male e soprattutto di fare del male ai cittadini.

DE BERTOLDI (*Fdi*). Signor Presidente, questa volta sarò davvero telegrafico.

Ritengo di capire, dalle parole del rappresentante di Confedilizia, che sono almeno ventisei milioni gli italiani che hanno una prima casa e che quindi verrebbero colpiti da una eventuale reintroduzione di tassazioni in quella direzione. Peraltro, credo di poter dire – come ha detto precedentemente anche il collega Gusmaroli – che siano tassazioni assolutamente da escludere. Ritengo che pensare a patrimoniali sulla casa, che peraltro già abbiamo, sia assolutamente da escludere certamente per la prima casa. In ogni caso, credo sia da rivedere, in generale, l'imposizione sul settore immobiliare se vogliamo che il fisco sia comunque un fattore propulsivo e di sviluppo. Capiamo che ci sono esigenze di gettito, ma è altrettanto vero che vanno poi modulate nell'ottica della ripresa economica.

Infine, riguardo alle società di comodo, vi domando che cosa pensate del fatto che tali società abbiano l'aggravio di dover dimostrare di fatto una redditività degli immobili che in questi ultimi anni è raramente davvero coerente con il mercato.

SPAZIANI TESTA. Per rispetto ai Presidenti e agli onorevoli componenti delle Commissioni, non abbiamo esteso eccessivamente l'ambito della trattazione, anche se qualcosa abbiamo dovuto dire, come è stato fatto nelle altre audizioni.

Con riferimento alla sollecitazione dell'onorevole Gusmeroli, certamente noi confermiamo il nostro appoggio all'idea relativa all'IMU, soprattutto perché consentiva – come ricordava l'onorevole – di intervenire, almeno nel suo progetto, sulle situazioni più eclatanti. A nostro avviso, l'IMU va ridotta di molto per far sì che sia equa. E l'equità è un concetto che è stato evocato prima. Lì si intendeva almeno sanare le situazioni di più eclatante non equità, in riferimento, oltre che agli immobili occupati abusivamente, anche a quelli inagibili e inabitabili, che, sia pure al 50 per cento, sono ancora tassati. A questi io aggiungo – e forse era stato detto anche nella proposta – anche gli immobili situati nei piccoli Comuni. Tutti parlano continuamente della necessità di riqualificare i borghi e anche noi lo facciamo e con alcune proposte, per quanto riguarda – ad esem-

pio – l'IMU sugli immobili nei piccoli centri che sono un vero e proprio peso per i proprietari.

Sul catasto non mi dilungo ulteriormente, se non dicendo che una riforma seria dovrebbe portare al valore zero, se di valore si tratta (in realtà poi sappiamo che il catasto indica la rendita), per tanti immobili che non hanno mercato né della locazione né della compravendita.

Con riferimento alla prima casa, evocata dal senatore De Bertoldi, aggiungo il fatto che abbiamo trovato sconcertante – non so quali altri aggettivi utilizzare – il fatto che, anche da parte di autorevoli istituzioni italiane, sia stata ripresa l'idea di una tassazione su base reddituale della casa di abitazione, che in Italia ricordo non esiste dal 2000. Da oltre vent'anni non esiste una cosa che forse dovrebbe essere ritenuta non equa da tutti – ma così non è – e cioè la tassazione di un reddito che non esiste (ossia il reddito della casa in cui si abita).

Con riferimento infine alle società di comodo, vorrei fare un cenno sul fatto che certamente esiste una iniquità di fondo nel sistema di tassazione in generale delle società immobiliari. Siamo ben disponibili ad approfondire con il senatore De Bertoldi eventuali iniziative legislative, perché c'è un tema più generale di miglioramento e razionalizzazione del sistema di tassazione delle società immobiliari, soprattutto per quanto riguarda le locazioni abitative che subiscono una penalizzazione che non consente un'offerta abitativa maggiore, la quale potrebbe essere garantita, oltre che dalle famiglie e dai tantissimi proprietari privati, anche dalle società.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che le documentazioni depositate oggi dai rappresentanti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) e di Confedilizia saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* delle Commissioni.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

