

**Memoria della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sul DDL C. 1038 e
sull'abbinata proposta di legge
C. 75 Marattin recanti
"Delega al Governo per la riforma fiscale"**

**Commissione VI della Camera dei deputati
(Finanze)**

25 maggio 2023



Indice

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduzione e considerazioni generali | 5 |
| 2. La tassazione sul reddito delle persone fisiche | 10 |
| 3. La tassazione dei redditi delle attività finanziarie e della previdenza complementare | 12 |
| 3.1 La previdenza complementare e le Casse privatizzate | 17 |
| 4. La tassazione sui redditi delle società | 22 |
| 4.1 L'aliquota agevolata per gli utili non distribuiti | 24 |
| 4.2 Interventi sulla base imponibile | 28 |
| 4.3 Il regime opzionale di tassazione per le imprese senza personalità giuridica | 30 |
| 4.4 Il graduale superamento dell'IRAP | 30 |
| 5. La finanza degli Enti territoriali | 32 |
| 6. La copertura finanziaria | 34 |

1. Introduzione e considerazioni generali

Il sistema tributario italiano presenta una serie di criticità da tempo identificate nel dibattito di politica economica e discusse, da ultimo, nel ciclo di audizioni tenute presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato nel corso del 2021¹. Esse sono il frutto di modifiche che si sono stratificate nel tempo e che hanno alterato il sistema di tassazione originario in assenza di un modello di riferimento, determinandone una notevole frammentazione (fig. 1). Alcune criticità, quali, ad esempio, l'eccessiva erraticità delle aliquote marginali dell'Irpef in corrispondenza di redditi medio-bassi, sono state in parte affrontate con le modifiche apportate all'imposta personale sul reddito nell'ambito della legge di bilancio per il 2022. Occorre, tuttavia, un ridisegno complessivo per giungere a un sistema tributario che favorisca la crescita economica, che rispetti il criterio dell'equità orizzontale, che riduca sensibilmente l'evasione fiscale, che sia semplice, certo e determini ragionevoli costi di adempimento. Tale ridisegno dovrà essere compatibile con le risorse che si renderanno disponibili senza mettere a repentaglio la solidità dei conti pubblici e la sostenibilità del debito nel medio-lungo termine. La copertura finanziaria andrebbe innanzitutto ricercata in una ricomposizione del prelievo, nel contrasto dell'evasione fiscale e nella riduzione delle spese. Quest'ultima appare tuttavia problematica alla luce sia della compressione di spesa avvenuta negli anni che hanno preceduto le recenti crisi sanitaria e inflazionistica sia dell'aumento dei fabbisogni di assistenza e cura che in prospettiva saranno determinati dall'invecchiamento della popolazione. Si ricorda, peraltro, che la riforma del sistema tributario è stata indicata come riforma di accompagnamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e come provvedimento collegato alla decisione di bilancio negli ultimi tre Documenti di economia e finanza (DEF). Inoltre, anche le Raccomandazioni specifiche per l'Italia della Commissione europea sul Piano Nazionale di Riforma e l'Opinione sul Programma di Stabilità 2023 sottolineano l'importanza di ridurre la complessità del sistema tributario, di aumentare gli incentivi al lavoro e rafforzare la *compliance*, mantenendo la progressività del sistema².

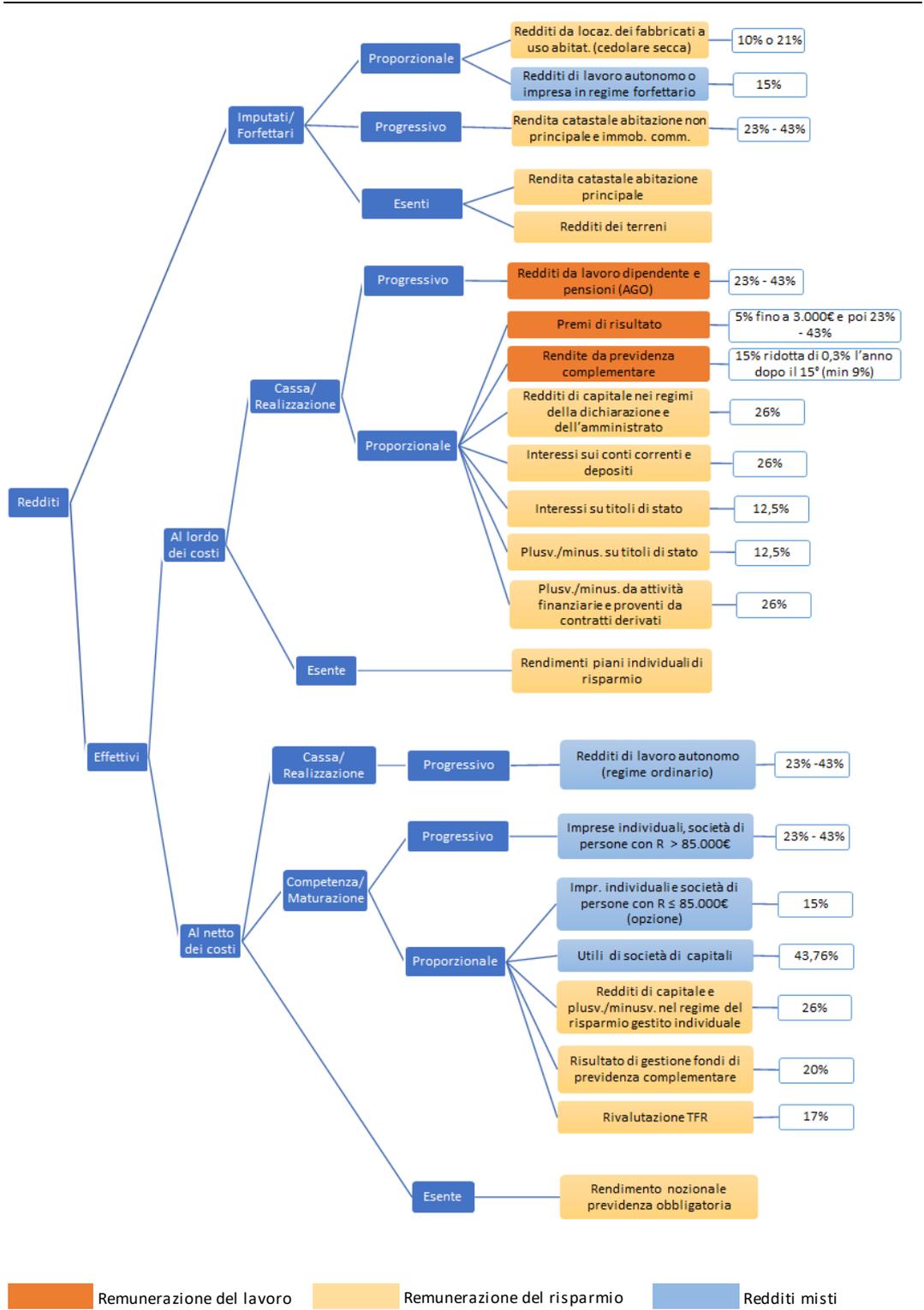
Il DDL delega si inserisce in questo contesto e annuncia obiettivi prioritari ampiamente condivisibili: stimolare la crescita attraverso una maggiore efficienza della struttura delle imposte e una riduzione del carico fiscale; ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, soprattutto attraverso l'utilizzo efficace dei dati disponibili e la modifica alle procedure di accertamento e riscossione; razionalizzare e semplificare il sistema tributario, anche eliminando i micro-tributi; rivedere gli adempimenti dichiarativi e di versamento dei

¹ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario presso le Commissioni riunite VI della Camera dei deputati (Finanze) e 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) del 2 febbraio 2021.

² Si veda "Recommendation for a Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Italy" SWD(2023)612 final del 24 maggio 2023.

contribuenti; riordinare le disposizioni che regolano il sistema tributario, mediante la redazione di testi unici.

Fig. 1 – Rappresentazione grafica della tassazione dei redditi delle persone fisiche nel regime vigente



Nell'ambito di questi obiettivi, il DDL delega si propone di affrontare alcune delle criticità del sistema tributario attuale stabilendo criteri e principi direttivi che una volta attuati determinerebbero cambiamenti rilevanti della struttura del sistema tributario nel suo complesso. Ciò è particolarmente vero per le imposte dirette, con la previsione di una graduale transizione verso un sistema caratterizzato da un'imposta personale progressiva ad aliquota unica, affiancata da una tassazione proporzionale per cassa dei redditi derivanti dalle attività finanziarie e da una imposizione sui redditi d'impresa significativamente rivista nelle basi imponibili e nelle aliquote. A queste modifiche si affiancherebbero interventi su diverse imposte, alcuni volti a modificare le basi imponibili e le aliquote di imposta, altri le modalità di applicazione del prelievo senza alterarne le caratteristiche strutturali, come, ad esempio, nel caso dell'IVA e di altre imposte indirette, dei redditi agrari, della deducibilità degli interessi passivi, della tassazione della previdenza complementare e delle casse di previdenza.

La delega non chiarisce se il punto di arrivo del processo di riforma dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche si dovrà configurare come un sistema duale, dove i redditi non assoggettati all'imposta progressiva ad aliquota unica vengono tassati con un'aliquota proporzionale uniforme, oppure se continuerà a coesistere, accanto all'imposta progressiva, una pluralità di prelievi proporzionali con aliquote differenziate. Per le società non si indica quale sarà il coordinamento fra le aliquote Ires e il prelievo sui dividendi.

Nonostante l'ampiezza degli interventi proposti, la delega trascura alcune criticità del nostro sistema tributario. In particolare, non interviene sulla tassazione degli immobili, sia di tipo reddituale che patrimoniale, basata su rendite catastali obsolete e poco aderenti alle caratteristiche effettive degli immobili e al loro valore di mercato³. Ciò comporta forme di erosione delle basi imponibili delle imposte, determina gettiti inferiori a quelli potenzialmente ottenibili – sia a livello centrale sia locale – e iniquità del sistema di tassazione. Allo stato attuale vi è infatti un trattamento relativamente più favorevole – perché più discosto dal valore di mercato – degli immobili meno recenti e generalmente localizzati in zone centrali rispetto a quelli di più recente costruzione, anche in virtù del mancato aggiornamento delle destinazioni d'uso degli stessi⁴. Le già menzionate Raccomandazioni specifiche per l'Italia della Commissione europea suggeriscono in proposito di affrontare la questione della revisione del catasto.

Il tema della tassazione degli immobili si collega a un altro aspetto trascurato dalla delega, relativo alla finanza degli Enti territoriali. Il mancato aggiornamento del catasto e l'esenzione dell'abitazione principale dall'Imu hanno infatti riflessi importanti per il finanziamento dei Comuni. In generale è necessario un ripensamento complessivo delle

³ L'ultima revisione delle rendite catastali è stata effettuata nel 1988 per i terreni e nel 1990 per i fabbricati.

⁴ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario presso le Commissioni riunite VI della Camera dei deputati (Finanze) e 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) del 2 febbraio 2021.

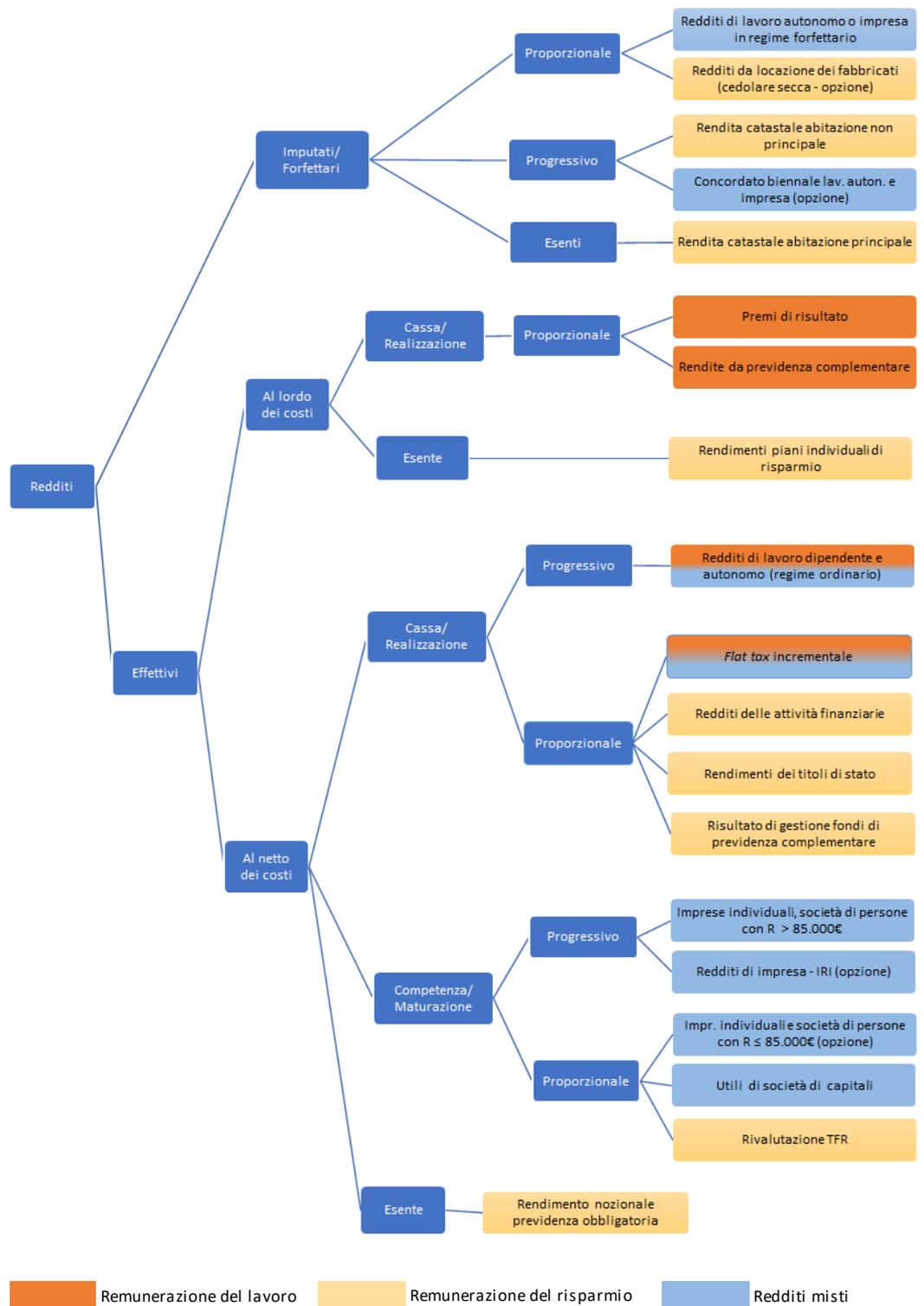
fonti di finanziamento degli Enti territoriali al fine di garantire una sufficiente dinamica delle risorse e adeguati margini di autonomia finanziaria. Per le Regioni è necessario coordinare gli interventi della delega con l'attuazione del federalismo fiscale (prevista come riforma abilitante del PNRR) e della autonomia differenziata.

Il disegno di legge delega prospetta interventi di riduzione del prelievo e solo nel caso dell'abolizione dell'IRAP fornisce indicazioni su come recuperare le risorse che verrebbero meno. Per il resto fa riferimento ai risultati dell'attività di contrasto dell'evasione e della razionalizzazione e riduzione delle spese fiscali oltre che a nuove risorse da individuare nel tempo. Con riferimento alle spese fiscali, tuttavia, il DDL si limita a indicare quelle che andrebbero preservate per le loro particolari finalità (tutela della famiglia, della casa, della salute, dell'istruzione, del miglioramento dell'efficienza energetica e del rischio sismico), che ne rappresentano una parte considerevole. Va sottolineato che il ricorso all'indebitamento netto, non esplicitamente escluso nel DDL, comporterebbe conseguenze negative per l'equilibrio dei conti pubblici e la sostenibilità nel medio-lungo termine.

La gradualità del percorso di riforma se, da un lato, appare prudente ai fini del reperimento di adeguate coperture e utile a consentire ai contribuenti e all'Amministrazione l'adattamento ai nuovi istituti, dall'altro, espone al rischio che un'applicazione parziale degli interventi previsti renda il sistema ancora più frammentario di quello vigente (fig. 2) e con maggiori criticità dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza. A questo proposito, appaiono particolarmente problematici: l'ampliamento e l'introduzione di nuovi regimi speciali, come nel caso dei redditi agrari e della *flat tax* incrementale per i redditi da lavoro dipendente; l'ulteriore compressione del perimetro della progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, come nel caso dell'applicazione della cedolare secca anche alle locazioni di immobili adibiti a uso diverso da quello abitativo; l'assenza di indicazioni su una possibile futura omogeneizzazione delle diverse aliquote di imposta o di un loro coordinamento.

Nel resto della memoria si forniscono alcune osservazioni generali sui cambiamenti strutturali che interessano i principali tributi (Irpef, Ires, imposta sui redditi delle attività finanziarie, tassazione della previdenza complementare e delle casse private) e sulle questioni relative alla copertura finanziaria.

Fig. 2 – Rappresentazione grafica della tassazione dei redditi delle persone fisiche nel regime transitorio



2. La tassazione sul reddito delle persone fisiche

Il DDL delega contiene una serie di principi e criteri direttivi volti a modificare radicalmente l'imposta sul reddito delle persone fisiche. In particolare, il Governo è delegato a intervenire sulle principali componenti dell'Irpef (aliquote, scaglioni, base imponibile, detrazioni, deduzioni e regimi sostitutivi) con l'obiettivo di ridurre gradualmente il prelievo e di giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica (*flat tax*). Le modifiche, da realizzare anche attraverso un riordino delle spese fiscali, dovranno porre particolare attenzione alla salvaguardia della famiglia, della tutela della casa, della salute, dell'istruzione e della previdenza complementare e agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio. Ciò riduce sensibilmente l'entità delle spese fiscali sulle quali poter intervenire.

Un ulteriore principio generale indicato nel DDL delega è il graduale perseguimento dell'equità orizzontale che nelle more della transizione verso un sistema progressivo ad aliquota unica verrebbe perseguito soltanto definendo un'area di esenzione fiscale comune, uniformando le regole di determinazione delle basi imponibili dei lavoratori dipendenti e autonomi ed estendendo ai lavoratori dipendenti la *flat tax* incrementale attualmente vigente per i soli lavoratori autonomi.

Sempre con riferimento all'imposizione sul reddito delle persone fisiche, verrebbe mantenuto e ampliato il regime di favore per i redditi agrari e rivista la tassazione dei redditi di natura finanziaria (si veda il paragrafo 3).

In assenza di dettagli non è possibile valutare gli effetti finanziari e redistributivi del passaggio a una tassazione ad aliquota unica; tuttavia, è possibile avanzare alcune considerazioni con riferimento a quanto previsto sia a regime sia per la fase transitoria.

Per quanto riguarda il disegno a regime, non è chiaro se nella base imponibile dell'Irpef verranno ricomprese le fonti di reddito che nel tempo ne sono state escluse dall'applicazione e assoggettate a regimi sostitutivi (con aliquote proporzionali differenziate) generando problemi di equità orizzontale. Un segnale nella direzione opposta è fornito, nella fase transitoria, dall'ampliamento del regime di favore per i redditi agrari, dall'assoggettamento a cedolare secca e proporzionale anche dei redditi derivanti dalla locazione di immobili adibiti a uso diverso da quello abitativo e dall'estensione ai lavoratori dipendenti della *flat tax* incrementale. Inoltre, non vi sono indicazioni sull'eventuale permanenza o eliminazione – a regime – della tassazione forfettaria prevista per le imprese individuali e i lavoratori autonomi con ricavi fino a 85.000 euro che prevede l'applicazione di un'aliquota proporzionale del 15 per cento.

Un altro elemento determinante su cui non vengono fornite indicazioni è il livello al quale sarà fissata l'aliquota unica e il meccanismo con il quale verrà assicurata la progressività e la capacità redistributiva dell'imposta (detrazioni e/o deduzioni). Dalle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022 con riferimento ai redditi prodotti nel 2021 emerge che

l'aliquota media per il complesso dei contribuenti Irpef è pari a circa il 20 per cento e che al di sopra di questa si concentra poco meno del 14 per cento dei contribuenti che versano quasi il 60 per cento del gettito. Il passaggio dalla progressività a scaglioni dell'Irpef attuale a uno schema di progressività ad aliquota unica determina effetti redistributivi che penalizzano i soggetti con redditi medi e favoriscono quelli con redditi più elevati a meno di rinunciare a una elevata quota di gettito. Anche se la riduzione di gettito si distribuisse su più anni con una transizione graduale verso il sistema a regime, lo stato attuale dei conti pubblici e l'elevato debito pubblico impongono la necessità di trovare adeguata compensazione in altre forme di prelievo, nel contrasto dell'evasione fiscale o mediante una riduzione della spesa che, tuttavia, appare problematica alla luce sia della compressione avvenuta negli anni che hanno preceduto le recenti crisi sanitaria e inflazionistica, sia dell'aumento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione che ci attendono in prospettiva.

Per quanto riguarda la fase di transizione, come rilevato in precedenza, sono previste alcune modifiche volte ad aumentare l'equità orizzontale del sistema attuale – un'area di esenzione fiscale comune e regole uniformi di determinazione delle basi imponibili dei lavoratori dipendenti e autonomi, che peraltro andrebbero introdotte contestualmente⁵ – ma anche altre in controtendenza come, ad esempio, l'ampliamento del regime di favore per i redditi agrari, l'assoggettamento a cedolare secca dei redditi da locazione di immobili adibiti a uso diverso da quello abitativo e la stabilizzazione della *flat tax* incrementale ed estensione ai lavoratori dipendenti. In particolare quest'ultima, come rilevato in occasione della sua introduzione per il solo 2023 per i lavoratori autonomi⁶, riduce l'equità orizzontale in quanto due contribuenti che nello stesso anno conseguono il medesimo reddito, l'uno incrementando il reddito dell'anno precedente e l'altro mantenendo un livello di reddito invariato, sono sottoposti a una diversa tassazione, senza che questo sia giustificato da una diversa capacità contributiva. Per lo stesso motivo si altera in modo erratico il profilo di progressività dell'imposta. Se si considerano due individui con redditi diversi che hanno realizzato lo stesso incremento, il guadagno prodotto dall'applicazione dell'imposta incrementale dipenderà da due fattori: da un lato, il beneficio del contribuente con il reddito più elevato tende a essere più alto in quanto la differenza fra l'aliquota Irpef e l'aliquota sostitutiva è maggiore; dall'altro, a parità di incremento, il contribuente con il reddito più elevato avrà una franchigia maggiore e pertanto la differenza di aliquote sarà applicata a una base minore riducendo il guadagno. Peraltro, la *flat tax* incrementale appare poco giustificabile anche sotto l'aspetto dell'efficienza, visto che l'aliquota agevolata non è applicata solo a somme la cui percezione risulti effettivamente legata a incrementi di produttività, qualità e

⁵ Aree di esenzione diverse per le due tipologie di contribuenti trovano giustificazione nei diversi criteri di determinazione delle relative basi imponibili.

⁶ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 5 dicembre 2022.

innovazione. Un esempio è rappresentato dagli incrementi di redditi da lavoro dipendente che sono determinati essenzialmente dai rinnovi contrattuali.

Alla luce di questi aspetti, è auspicabile una riflessione sull'opportunità di introdurre nel periodo di transizione misure che contrastano con il principio di equità e che determinano un'ulteriore erosione della base imponibile. In presenza di tali misure, un'eventuale interruzione del processo di attuazione graduale della riforma – come peraltro già avvenuto in esperienze passate a causa, ad esempio, della difficoltà nel reperimento di adeguate risorse di copertura finanziaria – inasprirebbe le criticità dell'attuale sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche.

3. La tassazione dei redditi delle attività finanziarie e della previdenza complementare

Il disegno della tassazione dei redditi di natura finanziaria pone alcune questioni rilevanti. La prima è la scelta fra un sistema di tassazione proporzionale sostitutiva – come quello attualmente in vigore nel nostro ordinamento – e l'inclusione dei redditi finanziari nella base imponibile dell'imposta progressiva. Altri aspetti centrali sono la determinazione della base imponibile (lorda o netta), la scelta del *timing* del prelievo (per cassa o per competenza), la trattazione della eventuale doppia imposizione e quella del risparmio previdenziale.

Nei suoi aspetti fondamentali, il sistema vigente nel nostro Paese è stato delineato dalla riforma Visco del 1998. Riguardo alla prima questione, la scelta operata nel nostro ordinamento è coerente con quelle prevalenti nel panorama internazionale: nella maggior parte dei Paesi europei e anglosassoni la tassazione delle attività finanziarie segue modelli basati su una tassazione separata e proporzionale dei redditi finanziari⁷. Nell'ambito di questa scelta, l'impianto vigente può essere considerato generale, in quanto ricomprende tutte le possibili fattispecie reddituali che derivano dall'impiego di capitale finanziario. Tuttavia, non soddisfa pienamente i requisiti di omogeneità, rendendo la tassazione non neutrale rispetto alle modalità di impiego del risparmio. In primo luogo, sono previste aliquote di imposta differenziate: sebbene nel corso degli ultimi anni si sia proceduto a una omogeneizzazione della aliquota applicata sui redditi finanziari, la salvaguardia di un regime di favore per i rendimenti dei titoli pubblici e per i redditi legati al risparmio previdenziale ha di fatto reintrodotta una articolazione del prelievo su più aliquote. Sono inoltre previsti regimi speciali di esenzione, come nel caso dei Piani individuali di risparmio

⁷ La progressiva transizione verso questo tipo di tassazione è generalmente attribuibile a tre aspetti fondamentali: la necessità di trattenere capitali mobili sul territorio nazionale garantendo aliquote inferiori a quelle dell'imposta progressiva; la possibilità di aumentare l'efficienza della riscossione attraverso l'applicazione di ritenute da parte degli intermediari finanziari; la difficoltà di contenere le possibilità di arbitraggio fiscale offerte dalla continua innovazione finanziaria. Per un confronto fra i sistemi di tassazione delle attività finanziarie attualmente in vigore negli altri Paesi si veda l'[Audizione](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario del 2 febbraio 2021.

(Pir). In secondo luogo, permane una distinzione fra redditi di capitale e redditi diversi con riferimento alla determinazione della base imponibile (lorda o netta). In terzo luogo, per quanto riguarda il *timing* del prelievo, coesistono diverse regole di tassazione (per cassa e per competenza) non uniformi non solo fra redditi di capitale e redditi diversi ma anche all'interno della stessa categoria. Infine, con la doppia tassazione dei redditi partecipativi (in capo alla società e al socio), dividendi e plusvalenze su azioni scontano oggi una tassazione allineata all'aliquota marginale massima Irpef.

Si ricorda che l'attuale sistema di tassazione delle attività finanziarie distingue le due categorie dei redditi di capitale (art. 44 del TUIR) – dividendi e interessi – e dei redditi finanziari diversi (art. 67 del TUIR) – sostanzialmente plusvalenze e prodotti derivati. La tassazione dei redditi di capitale è in primo luogo diversa a seconda del percettore: se percepiti da imprese tali redditi sono generalmente ricondotti a tassazione ordinaria Irpef o Ires (ad eccezione dei dividendi esclusi dall'imponibile per il 58,14 o il 95 per cento del loro ammontare, rispettivamente, per le imprese soggette a Irpef o Ires); se percepiti da persona fisica diversa da impresa sono invece esclusi dalla progressività dell'Irpef e sottoposti a tassazione proporzionale sostitutiva con una aliquota del 26 per cento. Scontano analoga tassazione anche interessi e altri proventi da certificati di deposito e buoni fruttiferi e da titoli obbligazionari. Una significativa eccezione è rappresentata dagli interessi sui titoli di Stato, per cui è prevista una aliquota ridotta pari al 12,5 per cento⁸. Anche i redditi di capitale legati al risparmio previdenziale godono di aliquote ridotte: 20 per cento sui rendimenti della previdenza complementare (si veda il paragrafo 3.1) e 17 per cento sulla rivalutazione del TFR.

Dividendi e interessi, per definizione non negativi, sono tassati al loro valore lordo (ovvero senza possibilità di dedurre le spese) e alla realizzazione, con imposta sostitutiva prelevata dagli intermediari. In linea generale, per i redditi di capitale non solo è prevista la tassazione al lordo ma è anche vietata la compensazione con eventuali minusvalenze maturate, dal momento che le due categorie – redditi di capitale e redditi diversi – sono distinte. L'unica eccezione è rappresentata da dividendi e interessi generati nell'ambito del cosiddetto regime di risparmio gestito individuale. In questo caso, dal momento che la base imponibile è rappresentata dal risultato di gestione, e che la tassazione avviene alla maturazione, è consentita la compensazione eterogenea e la deducibilità dei costi.

Per quanto riguarda i redditi diversi, le plusvalenze realizzate da imprese a seguito della compravendita di prodotti finanziari e i proventi da contratti derivati sono ricondotti a tassazione ordinaria, Irpef o Ires (a eccezione delle plusvalenze azionarie, escluse dall'imponibile per 58,14 o il 95 per cento del loro ammontare, rispettivamente, per le imprese soggette a Irpef o Ires). Per i percettori persone fisiche diverse da impresa, questi redditi sono ancora una volta sottoposti a tassazione proporzionale sostitutiva, con una aliquota pari al 26 per cento (al 12,5 nel caso derivino da cessione di titoli di Stato).

A differenza di quanto previsto per i redditi di capitale, in questo caso si possono verificare casi di redditi negativi (minusvalenze o perdite su contratti derivati) che possono generalmente essere compensate con plusvalenze o proventi di prodotti derivati. Le possibilità di compensazione variano a seconda della modalità di prelievo scelta. Nel regime della dichiarazione – destinato ai contribuenti che non ricorrono agli intermediari finanziari – l'eventuale eccedenza delle minusvalenze può essere portata in deduzione delle plusvalenze della stessa specie (ad esempio,

⁸ La legge di bilancio per il 2018 ha equiparato il trattamento fiscale dei proventi da partecipazioni qualificate e non qualificate detenute da soggetti non titolari di partita IVA sottoponendo anch'esse a ritenuta alla fonte a titolo di imposta del 26 per cento. In precedenza, i proventi da partecipazioni qualificate concorrevano alla formazione della base imponibile Irpef per il 49,72 per cento, a parziale correzione del problema della doppia imposizione dei redditi partecipativi a livello societario e in capo ai soci.

le minusvalenze su titoli di Stato non possono essere compensate con eventuali plusvalenze azionarie (cui si applica l'aliquota del 26 per cento) realizzate nei periodi di imposta successivi non oltre il quarto, a condizione che siano state indicate nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale sono state realizzate. Nel regime del risparmio amministrato da un intermediario finanziario che agisce quale sostituto di imposta vi è la possibilità di compensare le plusvalenze con le minusvalenze conseguite presso lo stesso intermediario anche se di specie diversa e di riportare in avanti nel tempo le eccedenze negative, non oltre il quarto anno. Il regime del risparmio gestito prevede infine che la tassazione sia applicata al risultato netto di gestione, definito come differenza fra il valore del patrimonio gestito all'inizio del periodo e valore del patrimonio alla fine, consentendo così la compensazione fra redditi di capitale e redditi diversi. Anche la scelta del *timing* della tassazione presenta delle difformità: nel regime di dichiarazione e di risparmio amministrato il prelievo avviene alla realizzazione (per cassa), nel regime di risparmio gestito alla maturazione (per competenza)⁹.

Sono infine esenti da imposta tutti i redditi delle attività finanziarie ricompresi nei Pir, se mantenuti per cinque anni.

La normativa vigente relativa alla tassazione dei redditi di natura finanziaria è dunque piuttosto eterogenea. La problematicità degli aspetti di mancata uniformità del prelievo in questo ambito è già stata più volte evidenziata, da ultimo nel corso della indagine conoscitiva, preordinata alla riforma fiscale, condotta durante la precedente legislatura dalla VI Commissione Finanze della Camera e dalla 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

L'articolo 5 comma 1 lettera d) del DDL delega si propone di semplificare la disciplina relativa all'imposizione dei redditi di natura finanziaria e fissa alcuni principi per l'attuazione di questa revisione. In primo luogo, il quadro che emerge dall'articolo 5 – che più in generale delinea i criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche – conferma che la tassazione dei redditi finanziari rimarrebbe al di fuori dell'applicazione dell'Irpef. Su questi redditi, il prelievo rimane pertanto cedolare e proporzionale. Si prevedono il progressivo superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi e l'armonizzazione dei regimi di tassazione anche relativamente alle basi imponibili, con l'obiettivo di razionalizzare la relativa disciplina fiscale e conseguire gli obiettivi di neutralità ed efficienza del sistema.

In particolare, è prevista la creazione di un'unica categoria reddituale, con elencazione delle fattispecie che costituiscono redditi di natura finanziaria e la previsione di norme di chiusura volte a garantire l'onnicomprendività della categoria; è comunque garantito il mantenimento del livello di tassazione attualmente previsto per i redditi derivanti da titoli di Stato ed equiparati (12,5 per cento).

⁹ Un regime ulteriore è rappresentato dalle gestioni collettive del risparmio (fondi comuni). In questo caso la tassazione avviene in capo ai partecipanti al fondo, sui proventi distribuiti o sulle plusvalenze derivanti dalla cessione della relativa quota. La tassazione di dividendi e interessi in questo caso non avviene alla fonte (come nei regimi della dichiarazione o del risparmio amministrato) né alla maturazione (come nel caso del risparmio gestito individuale), ma è rimandata al momento della cessione delle quote da parte dei sottoscrittori.

Per questa (unica) categoria di redditi, si stabilisce la determinazione dell'imponibile sempre sulla base del principio di cassa (è quindi in ogni caso superata la tassazione alla maturazione) e al netto dei costi.

L'accorpamento dei redditi da capitale e dei redditi finanziari diversi determina inoltre il superamento del divieto di compensazione fra i proventi di una categoria e le perdite di un'altra (compensazione eterogenea). In altri termini, si prospetta la possibilità di compensare minusvalenze e perdite non soltanto con plusvalenze e altri redditi diversi di natura finanziaria, ma anche con i proventi attualmente ricompresi nella categoria dei redditi di capitale (dividendi e interessi). Il nuovo disegno implica dunque che l'imposta sostitutiva sia applicata al risultato complessivo netto dei redditi finanziari realizzati, ottenuto come somma algebrica dei redditi finanziari positivi e negativi ottenuti nell'anno solare, con possibilità di riportare le eccedenze negative nei periodi di imposta successivi.

Con riferimento all'obbligo dichiarativo, è previsto che il nuovo regime si fondi sull'obbligo di dichiarazione dei redditi finanziari da parte del contribuente, con la possibilità di optare per l'applicazione di modalità semplificate di riscossione dell'imposta attraverso intermediari autorizzati. In questo secondo caso si stabilisce l'obbligo di comunicazione delle informazioni rilevanti all'Agenzia delle entrate da parte del soggetto che applica l'imposta sostitutiva.

Su queste proposte di intervento si possono fare alcune considerazioni.

In primo luogo, l'adozione generalizzata del principio di cassa determinerà il superamento di quei casi in cui a oggi il prelievo avviene alla maturazione (si tratta in particolare del risparmio gestito e della previdenza complementare). La tassazione al momento della realizzazione presenta certamente il vantaggio di evitare problemi di liquidità e il pagamento di imposte su redditi che in un secondo momento potrebbero venire meno. Tuttavia, l'applicazione generalizzata del criterio di cassa potrebbe accentuare ulteriormente l'incentivo al differimento della realizzazione dei redditi per differire anche il relativo prelievo (cosiddetto *tax deferral*)¹⁰.

In secondo luogo, come si è detto, la distinzione oggi esistente dei redditi finanziari in due categorie è fonte di distorsioni, fra cui la non neutralità del sistema rispetto alle diverse forme di impiego del risparmio e la tassazione di redditi di fatto inesistenti (per via del ricorso a una base imponibile lorda e dell'impossibilità di compensazione eterogenea fra le due categorie di redditi al di fuori del regime del risparmio gestito). In tal senso, il superamento della distinzione fra redditi di capitale e redditi diversi rappresenta un passo in avanti in termini di semplificazione e neutralità della tassazione. A tale proposito si osserva, tuttavia, che il DDL delega continua a garantire esplicitamente l'attuale

¹⁰ Nel sistema vigente la questione è particolarmente accentuata nel caso degli investimenti tramite fondi comuni, dal momento che in questo caso il differimento della tassazione può riguardare non solo le plusvalenze ma anche dividendi e interessi.

trattamento di favore dei redditi derivanti dai titoli di Stato, mantenendo dunque un elemento di non omogeneità all'interno del sistema.

Si pone tuttavia una questione rilevante: l'unificazione delle due categorie di redditi finanziari – e quindi la possibilità di compensare proventi e perdite delle due categorie – potrebbe incentivare comportamenti elusivi. In particolare, l'opportunità di compensazione eterogenea potrebbe indurre a generare minusvalenze fittizie da utilizzare per rinviare anche a lungo la tassazione sui redditi di capitale. Il problema è accentuato dalla generalizzazione del prelievo alla realizzazione. Tutto questo potrebbe portare a una riduzione – peraltro difficilmente quantificabile – del gettito derivante dalla distribuzione di dividendi e dalla percezione di interessi. I rischi di elusione e i conseguenti riflessi negativi sul gettito dovranno essere contenuti reintroducendo meccanismi che pongano limiti alla compensazione delle minusvalenze, di tipo quantitativo (nell'ammontare) o qualitativo (con riferimento agli strumenti da cui i proventi derivano) come per altro solitamente accade a livello internazionale¹¹.

Va inoltre osservato che il DDL delega non sembra dare rilievo ad alcune importanti e più generali questioni di coordinamento dei diversi tributi del nostro sistema impositivo. In primo luogo, non interviene sulla doppia tassazione, in capo alla società e ai soci, di dividendi e plusvalenze azionarie: un migliore coordinamento fra i diversi livelli di imposizione sugli investimenti nel capitale di rischio avrebbe invece effetti positivi sul costo del capitale per le imprese (si veda il paragrafo 4). In secondo luogo, non sembra inserire le modifiche alla normativa in materia di redditi di natura finanziaria in un quadro complessivo che comporti un'evoluzione verso un regime compiutamente duale. Nel nostro ordinamento, in cui la maggior parte dei redditi diversi da quelli di lavoro dipendente e pensione sono già assoggettati a regimi proporzionali e sostitutivi dell'Irpef, sarebbero utili una razionalizzazione e una omogeneizzazione della tassazione dei redditi derivanti dalle diverse forme di impiego del capitale. In questa ottica, gli interventi previsti sui redditi di natura finanziaria dovrebbero essere coordinati con quelli sulle altre componenti del reddito provenienti dall'impiego di capitale. Questa operazione non sembra emergere dall'articolo 5 del DDL delega (ad esempio, non è prevista, neanche in prospettiva, l'uniformità delle aliquote cedolari da applicare ai redditi finanziari e a quelli immobiliari), che nel complesso ripropone un sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche non molto diverso da quello attuale, in cui i redditi derivanti dall'impiego di capitale sono tassati con aliquote proporzionali e fuori dalla progressività dell'Irpef ma con differenze significative fra le diverse tipologie.

¹¹ Meccanismi antielusivi o di contenimento della perdita di gettito sono già previsti in altri Paesi, fra cui Germania e Spagna. Si veda l'[Audizione](#) della Banca d'Italia sul DDL delega per la riforma fiscale, DDL AC 1038, del 18 maggio 2023 .

3.1 La previdenza complementare e le Casse privatizzate

Il DDL delega interviene sul trattamento fiscale dei rendimenti dell'accumulazione dei contributi alle forme pensionistiche complementari (il secondo e il terzo pilastro) e della gestione patrimoniale delle Casse pensionistiche cosiddette "privatizzate" che gestiscono la previdenza di base (il primo pilastro) dei liberi professionisti ordinisti e non ordinisti.

Previdenza complementare. – Nella normativa vigente i contributi alle forme pensionistiche complementari sono deducibili dal reddito imponibile ai fini Irpef nel limite di 5.164,57 euro annui. I rendimenti maturati, misurati come incremento del valore del capitale rispetto all'anno precedente, sono soggetti all'imposta del 20 per cento salvo che per la parte derivante dai titoli di Stato alla quale si applica l'aliquota del 12,5 per cento¹². Alla maturazione dei requisiti, i benefici della previdenza complementare sono fruibili in forma di rendita e di capitale *una-tantum*¹³. In entrambi i casi essi scontano un'aliquota proporzionale del 15 per cento che si riduce di 0,3 punti percentuali per ogni anno di contribuzione oltre il quindicesimo sino a un minimo del 9 per cento¹⁴. Se la posizione previdenziale è riscattata anzitempo *in toto* o in parte, l'imposizione resta la stessa solo per predefinite casistiche¹⁵, al di fuori delle quali si applica l'aliquota proporzionale del 23 per cento.

La riforma prevede che, per la fase di accumulazione, si passi, con mantenimento di un'aliquota agevolata, da un'imposizione annuale sul maturato a una per cassa sui rendimenti (cedole, dividendi, affitti) e sulle plusvalenze effettivamente realizzati. L'obiettivo è quello di estendere anche alla previdenza complementare il principio di cassa. Sebbene sia condivisibile una regola generale di imposizione trasversale per tutti gli strumenti di investimento, nel caso specifico della previdenza ci sono, tuttavia, alcuni elementi di criticità che andrebbero opportunamente considerati.

Sono due in particolare gli aspetti rilevanti. Il primo riguarda la modalità di applicazione del prelievo. Il tenore letterale della norma sembra indicare che l'imposta sarà prelevata annualmente sul risultato di gestione del fondo¹⁶. A differenza degli OICVM¹⁷ il prelievo

¹² In caso di variazione negativa, la stessa può essere portata in compensazione negli anni successivi.

¹³ Al massimo il 50 per cento del montante può essere richiesto in forma capitale. Tuttavia, se la trasformazione in rendita è di importo molto basso (la conversione del 70 per cento del montante risulta inferiore alla metà dell'assegno sociale), tutto il montante può essere richiesto come capitale *una tantum*.

¹⁴ La base imponibile è data solo dai contributi che hanno beneficiato delle agevolazioni fiscali. I rendimenti del capitale, che hanno già scontato l'imposizione durante la fase di accumulazione, non sono assoggettati a imposizione nella fase di accesso ai benefici.

¹⁵ Disoccupazione prolungata oltre i 12 mesi, CIGO o CIGS, invalidità permanente con riduzione della capacità lavorativa a meno di un terzo, decesso prima della maturazione del diritto alla prestazione pensionistica.

¹⁶ "[...] la revisione del sistema di tassazione dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche complementari secondo il principio di cassa, con possibilità di compensazione, prevedendo la tassazione del risultato realizzato annuale della gestione, con mantenimento di un'aliquota d'imposta agevolata in ragione della finalità pensionistica" (art. 5, c. 1, lett. d) punto 9).

¹⁷ Nel caso di investimento diretto del risparmiatore persona fisica in quote di fondi comuni l'effetto distorsivo non sussiste perché l'imposizione è spostata dal fondo al risparmiatore. L'imposta sui rendimenti,

resterebbe dunque in capo al fondo e potrebbe determinare effetti distorsivi, dato che la tassazione per cassa produce un incentivo a posticipare le ricomposizioni di portafoglio da cui scaturirebbero flussi di cassa, e/o può spingere a preferire le allocazioni che riducono le necessità di reinvestimento (come per esempio in quote di OICVM come fondi chiusi e aperti o ETF). C'è anche da considerare che una delle *best practice* suggerite dall'OCSE per la gestione del portafoglio è il graduale disinvestimento da azioni e immobili negli ultimi anni prima del pensionamento di uno o più iscritti, in modo tale da preparare per tempo la liquidità necessaria all'erogazione delle prestazioni minimizzando il rischio di disinvestimenti forzati in condizioni non convenienti dei mercati¹⁸. Questa fase cruciale di ogni piano pensionistico potrebbe essere sottovalutata se prevalessero gli incentivi a non modificare l'allocazione di portafoglio per posticipare il più possibile i flussi di cassa imponibili.

Il secondo aspetto rilevante riguarda la valutazione degli effetti del passaggio alla tassazione per cassa sul livello di tassazione effettiva del risparmio previdenziale.

Il differimento dell'imposta sui rendimenti maturati nella gestione che non generano flussi di cassa produrrà una diminuzione dell'aliquota effettiva tanto più elevata quanto maggiore sarà il periodo di accumulazione, fornendo un incentivo al risparmio previdenziale¹⁹. Tuttavia, questo ulteriore alleggerimento dell'imposta si aggiungerebbe a una normativa fiscale già fortemente agevolata, che in alcuni casi è più favorevole del trattamento assicurato dal modello "EET" che la letteratura economica indica come il riferimento per i piani di risparmio con finalità previdenziali²⁰. Il sistema attuale è soprattutto favorevole per i redditi più elevati, che sono quelli che maggiormente beneficiano della deduzione dei contributi dal reddito imponibile e del differenziale tra l'aliquota marginale di imposizione Irpef durante la quiescenza e l'aliquota proporzionale di imposizione sui benefici della previdenza complementare. Va, a questo proposito, ricordato che, sempre tra le *best practice* dell'OCSE, compare il suggerimento che nel modello "EET" l'esenzione dei contributi avvenga nella forma di detrazione dall'imposta²¹, in modo da stimolare l'adesione delle più ampie platee degli individui con redditi medio-bassi, mentre per l'imposizione sui benefici il suggerimento è quello di richiamarli

infatti, è applicata in capo al sottoscrittore al momento della distribuzione di proventi o di cessione delle quote, mentre è totalmente irrilevante per le scelte di portafoglio del gestore.

¹⁸ È una forma semplice di *ALM – Asset Liability Management* applicata agli investimenti pensionistici, importante per evitare che variazioni significative dei prezzi di mercato possano tradursi in variazioni significative del montante poco tempo prima della sua trasformazione in prestazioni. Si veda OCSE (2011), "[OECD/IOPS Good Practices for Pension Funds' Risk management System](#)".

¹⁹ Il posticipo dell'imposizione permette di disporre di un più elevato capitale su cui ogni anno maturano i frutti dell'accumulazione, e questo fa sì che, al momento del pensionamento, il rapporto tra imposte complessivamente pagate e montante (l'aliquota effettiva di imposizione) sia inferiore.

²⁰ Il modello "EET" prevede esenzione dei contributi, esenzione dei redditi finanziari durante l'accumulazione dei contributi e tassazione dei benefici.

²¹ Si veda OCSE (2021), "[Financial incentives for funded private pension plans](#)". Al di là delle *best practice*, la letteratura economica sottolinea come, soprattutto in presenza di vincoli e *target* di spesa pubblica, le detrazioni di imposta permettono di contenere la spesa fiscale e di concentrarla in proporzioni maggiori sui percettori di redditi medio-bassi, che plausibilmente sono anche quelli con minori capacità di risparmio e, in prospettiva, maggiore bisogno di integrare gli assegni pensionistici del primo pilastro.

nell'alveo della normativa fiscale generale, magari distinguendo tra i benefici in forma di rendita e quelli in capitale *una tantum*.

Inoltre, se è vero che il passaggio all'imposizione per cassa incentiverebbe sia il prolungamento della contribuzione al piano pensionistico per il risparmiatore, sia una pianificazione di portafoglio su orizzonti più lunghi per il gestore, è vero anche che questi obiettivi sono già perseguiti dall'attuale normativa. Più in particolare, al di fuori di una limitata casistica ritenuta meritevole, il riscatto della posizione accumulata sconta l'aliquota proporzionale del 23 per cento, mentre l'allungamento della partecipazione è premiato con riduzioni dell'aliquota di imposizione dei benefici sino al minimo del 9 per cento.

Alla luce di questi elementi, le motivazioni per generalizzare la tassazione per cassa andrebbero adeguatamente soppesate in relazione agli aspetti settoriali e alle specificità normative della previdenza complementare.

In una prospettiva di riorientare l'imposizione della previdenza complementare verso il modello "EET", andrebbero valutate ulteriori possibilità quali, ad esempio, avviare un percorso di riduzione dell'aliquota mantenendo l'attuale imposizione sul maturato²². Al decrescere dell'aliquota, diminuiscono le differenze tra il debito di imposta a fine d'anno in un sistema che consideri il maturato rispetto a uno che guardi al realizzato. Tuttavia, come si è già sottolineato, una riforma della fiscalità della previdenza complementare verso l'"EET" dovrebbe sforzarsi di considerare l'assetto migliore nel complesso delle tre fasi di contribuzione, accumulazione e accesso ai benefici. Anche dopo la riduzione del prelievo nella fase di accumulazione, il sistema italiano si discosterebbe dalle *best practice* suggerite per la fiscalità delle contribuzioni e delle prestazioni.

Il passaggio alla tassazione per cassa potrebbe rappresentare un più chiaro passo di avvicinamento al modello "EET" qualora fosse superato il richiamo specifico alla tassazione del risultato di gestione realizzato annuale netto (con possibilità di compensazione dei risultati negativi). Si potrebbe in questo caso prevedere l'applicazione della tassazione al momento dell'accesso del risparmiatore ai benefici finali con un conseguente azzeramento del prelievo durante la fase di accumulazione. Posticipando il prelievo al momento dell'accesso ai benefici, resterebbe aperta la scelta dell'aliquota che, per la parte riferibile ai redditi da capitale, potrebbe restare l'attuale 20 per cento, essere allineata all'aliquota applicabile alla sommatoria dei contributi (tra il 15 e il 9 per cento a seconda dei casi) o assumere altro valore.

Le Casse privatizzate. – Attualmente le Casse privatizzate scontano l'aliquota di imposta ordinaria del 26 per cento sui redditi da capitale effettivamente realizzati, che diviene il

²² Prima della riforma del 2014 (L. 190/2014) i rendimenti di gestione dei fondi pensione scontavano un'aliquota dell'11 per cento, molto inferiore rispetto a quella *standard* sui redditi da capitale (26 per cento), che rendeva il trattamento ampiamente agevolato nonostante l'imposizione avvenisse sul maturato. L'aumento al 20 per cento, in controtendenza rispetto alle *best practice*, ha ridimensionato l'agevolazione che adesso si tenta di ripristinare con il passaggio all'imposizione per cassa.

12,5 per cento se i redditi derivano da titoli di Stato o equiparati. Il DDL delega prevede che, fermo restando l'applicazione del regime sostitutivo, l'aliquota venga ridotta. La ragione può essere ricondotta al fatto che le Casse hanno come finalità istituzionale l'erogazione agli iscritti delle pensioni del primo pilastro che sono meritevoli di un trattamento agevolato, come del resto avviene per le pensioni erogate dall'INPS e, sia pure su un piano diverso, per quelle erogate dalla previdenza complementare²³.

Il punto sollevato dalla delega non è nuovo e, anzi, è più volte riemerso nel tempo, sin da quando, a metà anni Novanta, le Casse dei liberi professionisti, provvisti di Ordine professionale (cosiddetti "ordinisti") o meno, furono dotate di soggettività giuridica propria e, conseguentemente, di autonomia di gestione di bilancio. Il trattamento fiscale della gestione di portafoglio delle Casse – questa è una delle argomentazioni solitamente portate a favore della revisione – apparirebbe penalizzato in quanto, se si guarda al complesso del piano pensionistico, comporterebbe una doppia imposizione sui frutti della gestione patrimoniale: infatti, se i contributi degli iscritti sono deducibili dal loro reddito da lavoro, le pensioni sono invece interamente assoggettate all'Irpef, senza possibilità di tenere conto delle imposte pagate dalle Casse sui frutti della gestione patrimoniale.

In realtà, queste peculiarità, che pure esistono, sono meno profonde di quanto possa apparire a prima vista e, soprattutto, trovano origine nella natura *sui generis* delle Casse che, oltre a essere responsabili della gestione del primo pilastro pensionistico per i loro iscritti, sono nel contempo soggetti giuridici che, avvalendosi della loro sfera di autonomia, possono predisporre prestazioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle del sistema pensionistico di base (AGO).

Pur nella diversità delle regole tra Cassa e Cassa, le pensioni erogate non sono calcolate come trasformazione in rendita del montante accumulato dalla gestione patrimoniale attraverso investimenti sui mercati. Il calcolo delle pensioni si basa generalmente su una quota retributiva che fa riferimento ai redditi da lavoro/professionali di un certo numero di anni *pre* quiescenza, cui si aggiunge una quota contributiva ad accumulazione nozionale e, come ulteriore componente, una quota riconducibile alle *performance* della gestione patrimoniale. Con riferimento alla prima quota, la riforma "Fornero" del 2012 ha avviato una fase di transizione durante la quale essa diverrà sempre meno importante²⁴. La seconda quota, anche quando non fa riferimento al tasso medio quinquennale di crescita nominale del PIL (come per l'AGO)²⁵, adotta generalmente la stessa logica nozionale riferita ad aggregati settoriali o di comparto come, ad esempio, il monte fatturato o il

²³ L'accumulazione nozionale dei contributi obbligatori versati all'INPS non sconta alcuna imposizione. Sull'accumulazione anno per anno maturata all'interno dei piani previdenziali complementari si applica, come detto in precedenza, l'imposizione sostitutiva con aliquota ridotta.

²⁴ In realtà, non tutte le Casse hanno avviato la transizione per il superamento delle regole retributive e l'applicazione a regime del calcolo contributivo nozionale. Alcune, per irrobustire la sostenibilità dei bilanci tecnici, hanno optato per un irrigidimento delle preesistenti regole di calcolo della pensione e di accesso alla stessa.

²⁵ Alcune Casse hanno mutuato direttamente il calcolo di accumulazione nozionale dell'AGO.

monte redditi degli iscritti²⁶. Infine, la terza quota non è sempre prevista e, quando compare, si presenta come una maggiorazione della prestazione che la Cassa può offrire grazie ai rendimenti del patrimonio²⁷.

Alla base delle prime due quote non ci sono redditi derivanti dalla gestione del patrimonio che abbiano già scontato imposizione in fase di accumulazione. Il tema della doppia imposizione si porrebbe limitatamente alla terza quota ma con due *caveat*: è, allo stato attuale, una quota minoritaria, ed è riconosciuta come eventuale retrocessione agli iscritti di andamenti della gestione patrimoniale senza, tuttavia, che ci sia uno strutturato collegamento finanziario tra il portafoglio di *asset* dedicati alle pensioni e la loro trasformazione in rendita. Non c'è un patrimonio identificato e vincolato nel tempo²⁸. Tra l'altro, la gestione patrimoniale sostiene la varietà delle attività della Casse, che offrono uno spettro diversificato di prestazioni sia previdenziali sia assistenziali, non solo pensionistiche. In queste condizioni non è agevole stabilire quale parte della singola pensione derivi da redditi che hanno già scontato imposizione.

Passando al confronto con la previdenza complementare, l'aliquota agevolata del 20 per cento sull'accumulazione del capitale ha tre giustificazioni di fondo che sono solo parzialmente condivise dalle Casse o in alcuni casi del tutto estranee. Innanzitutto, i contributi deducibili dal reddito hanno il tetto annuale di 5.164,57 euro che circostringe le risorse che possono essere investite a condizioni di vantaggio fiscale²⁹. Inoltre, dopo la riforma del 1993 che ha istituito i fondi pensione di diritto italiano, le pensioni complementari possono derivare solo e interamente dai frutti di investimenti sui mercati (processi di accumulazione reale, non nozionale), con ciò assolvendo a una funzione sistemica che sarà sempre più importante alla luce del processo di invecchiamento della popolazione, ovvero il ribilanciamento del finanziamento delle pensioni, oggi quasi integralmente affidato alla ripartizione sui lavoratori attivi, con una componente di accumulazione reale del risparmio. Infine, la gestione patrimoniale della previdenza complementare deve rispettare un quadro normativo-regolatorio specifico, più dettagliato di quello delle Casse, che fissa, tra gli altri, i requisiti del gestore, della banca depositaria, della documentazione interna e da condividere con gli iscritti, pone limiti e quote agli investimenti per soggetto emittente, paese di appartenenza, tipologia di

²⁶ Per portare un esempio, sul sito *web* istituzionale di INARCASSA si legge che “[...] La pensione è costituita da due quote: una relativa ai periodi maturati fino al 2012, calcolata con il metodo *pro-rata retributivo*, e una contributiva, per le anzianità maturate a partire dal 1° gennaio 2013, che sarà quindi l'unico metodo di calcolo applicato per chi si iscrive oggi. La rivalutazione dei contributi avviene in base alla variazione media quinquennale del monte redditi degli iscritti alla Cassa, con un valore minimo dell'1,5 per cento [...]”.

²⁷ Sempre prendendo ad esempio l'INARCASSA, “[Si prevede] la possibilità di una rivalutazione aggiuntiva [dei contributi versati] grazie al rendimento del patrimonio”.

²⁸ Nella previdenza complementare, il montante dei capitali gestiti sui mercati, trasformato in rendita, determina direttamente l'importo dell'assegno pensionistico. Non c'è una separazione tra calcolo della pensione e risorse accumulate per pagarla.

²⁹ È plausibile che, in media, un iscritto professionista ordinista o non ordinista, versi alla Cassa di afferenza contributi superiori a questo limite.

strumento, valuta di denominazione, e che recepisce alcuni elementi di *governance* condivisi a livello europeo³⁰.

Le considerazioni qui sintetizzate suggeriscono che per valutare il trattamento fiscale delle Casse non siano sufficienti semplici confronti né con la fiscalità delle gestioni dell'INPS del primo pilastro (l'AGO), né con quella delle forme di previdenza del pilastro complementare.

Le peculiarità del trattamento fiscale delle Casse dipendono da proprie scelte istituzionali e gestionali autonome e dalla natura ibrida che, allo stato attuale, racchiude contemporaneamente elementi del primo pilastro e di quello complementare. Esse potrebbero essere più agevolmente superate qualora le Casse decidessero di separare la gestione del primo pilastro, con calcolo delle pensioni basato su parametri nozionali e finanziamento a ripartizione (come nell'AGO), da quella di un pilastro complementare rispondente alle stesse regole dei fondi pensione di diritto italiano e, di conseguenza, ammesso agli stessi benefici fiscali senza dubbi di duplicazioni di imposizione³¹. La separazione aiuterebbe anche ad affrontare meglio le sfide più importanti che le Casse hanno davanti e, in particolare, la riduzione in corso nelle platee degli iscritti e l'adeguatezza prospettica degli assegni pensionistici e dei tassi di sostituzione a fronte di aliquote contributive significativamente più basse di quelle in vigore nell'AGO.

Nonostante il totale del loro attivo patrimoniale, valutato a prezzi correnti, appaia in crescita, l'universo delle Casse è interessato, già da tempo, da processi di deterioramento degli indici di dipendenza (rapporto tra pensionati e iscritti)³², che si riflettono sulle coperture patrimoniali (saldo tra contributi e prestazioni in percentuale dell'attivo patrimoniale) e sugli equilibri di bilancio a medio-lungo termine. Sono quegli stessi processi che nel 2022 hanno determinato l'incorporazione nell'INPS dell'INPGI-AGO³³. Ciò riproduce su scala settoriale e categoriale criticità più ampie proprie dell'intero sistema previdenziale. È necessario quindi affrontarle sul piano strutturale e della ricomposizione di strumenti e regole.

4. La tassazione sui redditi delle società

L'articolo 6 del DDL delega reca i principi e i criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle società e degli enti.

³⁰ A tale proposito, una quota significativa del patrimonio delle Casse (18,6 miliardi, pari al 17,2 per cento delle attività totali, dati al 2021) è investita in immobili e in fondi immobiliari.

³¹ Per esempio, le Casse possono già essere soggetti promotori e fonti istitutive di fondi pensione di categoria.

³² Si veda COVIP (2022), "Enti previdenziali ex D. Lgs. 509/1994 e D. Lgs. 103/1996 – Quadro di sintesi".

³³ Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022, presso le Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) del 23 novembre 2021.

Per quanto riguarda la struttura delle aliquote di imposta, la delega stabilisce un sistema duale che prevede accanto all'aliquota ordinaria – attualmente fissata al 24 per cento – l'applicazione di un'aliquota ridotta per gli utili non distribuiti (o comunque non impiegati per finalità estranee all'esercizio dell'attività di impresa) che vengano destinati alla realizzazione di specifici investimenti e a nuove assunzioni entro i due periodi di imposta successivi a quello in cui è prodotto il reddito tassato.

Dal lato della base imponibile, la delega prevede: a) la razionalizzazione e la semplificazione dei regimi di riallineamento dei valori fiscali a quelli contabili; b) la revisione della disciplina della deducibilità degli interessi passivi anche attraverso l'introduzione di apposite franchigie, fermo restando il contrasto dell'erosione della base imponibile realizzata dai gruppi societari transnazionali; c) il riordino del regime di compensazione delle perdite fiscali e di circolazione di quelle delle società partecipanti a operazioni straordinarie o al consolidato fiscale; d) la sistematizzazione e la razionalizzazione della disciplina dei conferimenti di azienda e degli scambi di partecipazioni mediante conferimento, specie con riferimento alle *holding*, nel rispetto dei vigenti principi di neutralità fiscale e di valutazione; e) la previsione di un regime speciale in caso di passaggio dei beni dall'attività commerciale a quella non commerciale e viceversa per effetto del mutamento della qualificazione fiscale di tali attività in conformità alle disposizioni in materia di Terzo settore. Infine, è prevista la razionalizzazione in materia di qualificazione fiscale interna delle entità estere, allo scopo di considerarne la qualificazione di entità fiscalmente trasparente, ovvero opaca, operata dalla pertinente legislazione dello Stato o territorio di localizzazione.

La delega fa un riferimento al coordinamento della norma sulla tassazione societaria con le altre norme in tema di reddito di impresa. A questo proposito, la revisione della tassazione dei redditi delle società deve essere letta tenendo in considerazione ulteriori interventi previsti dalla delega: a) la razionalizzazione e semplificazione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa (art. 9, c. 1, lett. c)); b) la razionalizzazione degli incentivi fiscali alle imprese, che dovrà essere coerente anche con il livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali e per quelli nazionali su larga scala secondo quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022 che ha recepito la disciplina del cosiddetto *Pillar Two* (art. 9, c. 1, lett. d)); c) la revisione della fiscalità di vantaggio alle imprese nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art. 9, c. 1, lett. e)); d) l'introduzione di un regime opzionale per le imprese in contabilità ordinaria che assimila la tassazione delle imprese individuali e delle società di persone a quella riservata alle società di capitali, al fine di rendere tendenzialmente neutrale la scelta della forma giuridica (tipo IRI) (art. 5, c. 1, lett. g); e) il graduale superamento dell'IRAP (art. 8).

Su questo nuovo schema di tassazione si possono fare alcune prime considerazioni generali.

4.1 L'aliquota agevolata per gli utili non distribuiti

Con la nuova struttura di tassazione a due aliquote si definisce un nuovo incentivo tributario alla accumulazione del capitale d'impresa con effetti sia sulla sua composizione sia sulla scelta delle fonti di finanziamento, introducendo un elemento di favore per l'autofinanziamento ed effetti potenziali sulle politiche dei dividendi/distribuzione dei profitti delle imprese.

Nella relazione illustrativa viene specificato che l'agevolazione, per la sola quota degli utili non distribuiti (accantonati), è intesa a favorire la patrimonializzazione delle imprese, riducendo lo squilibrio esistente a danno del capitale di rischio rispetto a quello di debito. Si può tuttavia osservare che è difficile valutare se questo obiettivo sarà raggiunto dato che gli effetti dipenderanno dalla misura dell'aliquota agevolata, dalla sua interazione con il previsto ampliamento della deducibilità degli interessi passivi e dalla permanenza o meno dell'ACE (a cui il DDL delega non fa riferimento). Occorre infatti ricordare che l'ACE svolge già la funzione di riequilibrare lo squilibrio fra capitale di rischio e debito.

Nel disegno dell'imposta sui profitti delle società il finanziamento con debito sconta un trattamento fiscale più favorevole (che si amplifica al crescere della aliquota di imposta) per la deducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile (a legislazione vigente depotenziata dalle limitazioni introdotte negli ultimi anni), determinando una asimmetria rispetto al finanziamento con capitale proprio. L'ACE, introdotto nel 2021, aveva proprio l'obiettivo di controbilanciare la deducibilità degli interessi passivi come remunerazione del capitale di debito e rendere neutrali le scelte di finanziamento sull'investimento marginale, prevedendo la deducibilità anche della remunerazione figurativa del capitale proprio (senza distinguere tra nuove azioni e autofinanziamento) e tassando quindi solo gli extra profitti. Il livello della remunerazione è fissato sulla base di un'aliquota di rendimento nozionale che, secondo la legislazione vigente, si applica agli incrementi di capitale proprio cumulati a partire dal 31 dicembre 2010, per le società di capitali, e all'intero patrimonio netto risultante alla fine di ciascun esercizio per i contribuenti Irpef. L'aliquota di rendimento nozionale è stata fissata inizialmente al 3 per cento per passare nel biennio 2014-15, rispettivamente, al 4 e al 4,5 per cento, mentre dal 2016 l'aliquota è cresciuta al 4,75 per cento. Dal 2019 l'aliquota è stata ridotta all'1,3 per cento per tenere conto dell'andamento dei rendimenti nel mercato finanziario.

Rispetto all'ACE la nuova misura di incentivo si differenzia sia per il perimetro di applicazione che per la distribuzione temporale. La valutazione dei due incentivi alla capitalizzazione è resa più complessa dal fatto che l'ACE consiste in un'esenzione della remunerazione calcolata sullo *stock* delle variazioni patrimoniali, mentre la nuova agevolazione prevede l'applicazione di una aliquota ridotta sul flusso annuale degli utili trattenuti nell'impresa. Per alcune imprese il nuovo regime nei primi anni potrebbe essere equivalente o anche generare un risparmio di imposta superiore a quello dell'ACE proprio per la diversa base e la diversa aliquota della agevolazione.

La legge di bilancio per il 2019 aveva introdotto a partire dallo stesso anno, in sostituzione dell'ACE, un sistema di tassazione a due aliquote (mini-Ires) con una struttura molto simile a quello delineato dal DDL delega. Questo prevedeva per gli utili non distribuiti una aliquota ridotta di 9 punti percentuali rispetto a quella ordinaria (15 per cento per le società di capitali e dal 14 al 34 per cento per le imprese soggette a Irpef) sulla quota parte del reddito imponibile corrispondente alla somma delle quote di ammortamento degli investimenti incrementali in beni strumentali e del

costo del personale relativo all'aumento di occupazione nell'impresa, fino al limite dell'ammontare degli utili non distribuiti nell'anno precedente. All'impresa era garantito un risparmio di imposta in ciascun anno, nei limiti della capienza degli utili accantonati negli anni precedenti a partire dal 2018, sulla base del proprio tasso di investimento e di incremento occupazionale. Il Decreto Crescita (DL 34/2019) ha sostituito la mini-Ires con una nuova aliquota agevolata rispetto a quella ordinaria (riduzione di 1,5 punti percentuali nel 2019, 2,5 punti nel 2020, 3 punti nel 2021 e 3,5 punti a partire dal 2022) per la quota di utili di esercizio accantonata a riserve disponibili. Veniva quindi eliminato il vincolo di destinazione degli utili, ma veniva previsto un tetto alla agevolazione, definito dalla variazione annuale del patrimonio dell'impresa. La legge di bilancio per il 2020 ha infine abrogato la mini-Ires, mai effettivamente applicata, e ripristinato l'ACE con efficacia retroattiva dal 2019.

Le simulazioni allora condotte dall'UPB con il modello MEDITA delle società di capitali³⁴ mostravano che con il regime ACE la dimensione del risparmio di imposta e la riduzione della aliquota implicita (e quindi l'aggravio con una sua abrogazione) erano maggiori per le imprese più piccole e per le imprese molto grandi (in particolare del settore finanziario); al contrario, con la mini-Ires i benefici sarebbero risultati maggiori per le imprese medio-grandi. Con riferimento alla localizzazione delle imprese, la mini-Ires sarebbe risultata particolarmente favorevole rispetto alla media per le imprese del Mezzogiorno sia in termini di risparmio di imposta sia di riduzione della aliquota implicita.

L'introduzione della nuova agevolazione determinerà comunque un nuovo ordine di preferenza delle fonti di finanziamento (nuove azioni, autofinanziamento o debito): a) nel caso in cui venga mantenuta l'ACE, a parità di altre condizioni, l'autofinanziamento sarà preferito sia al nuovo capitale azionario sia al debito; b) con l'abolizione dell'ACE, il costo del finanziamento con debito risulterebbe più basso rispetto a quello del capitale proprio – dove comunque rimarrebbe la preferenza per l'autofinanziamento.

Il disegno di riforma sembra comunque abbandonare l'obiettivo di neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento e le sue finalità complessive sono difficili da individuare.

In termini generali e semplificativi, indicando con i il tasso di interesse sul debito e con r_c la remunerazione del capitale proprio, la tabella 1 riporta il costo effettivo (al netto del risparmio di imposta) di un euro di finanziamento riferito a ciascuna fonte. Questo dipende sia dalla percentuale di deducibilità dalla base imponibile (α_i e α_c) sia dalla aliquota di imposta ts . Nel caso dell'applicazione dell'ACE, sia il costo del debito sia la remunerazione nozionale del capitale proprio sono deducibili dalla base imponibile ($\alpha_i = \alpha_c = 1$)³⁵ e con una aliquota dell'imposta sulle società del 24 per cento, il costo effettivo è pari al 76 per cento del costo nominale e non dipende dalla scelta della fonte di finanziamento. Con l'abrogazione dell'ACE, si azzerava solamente la percentuale di deducibilità del capitale proprio ($\alpha_c = 0$). Nel caso di ricorso al debito, il risparmio di imposta resta invariato e tale forma di finanziamento diventa più conveniente rispetto al

³⁴ Un'analisi degli effetti redistributivi della introduzione della mini-Ires in sostituzione dell'ACE è riportata in Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio per il 2019", gennaio e in Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "La tassazione del reddito di impresa dopo il Decreto Crescita", Focus n. 4, giugno.

³⁵ La presenza di limitazioni alla deducibilità del debito determina un valore di α_i inferiore a 1 riducendo il vantaggio fiscale dell'indebitamento.

capitale di rischio e, in particolare, il costo effettivo dei nuovi apporti equivale a quello nominale. Per quanto riguarda l'autofinanziamento (utili non distribuiti) la nuova agevolazione non comporta più l'esenzione per la sua remunerazione, ma una riduzione immediata dell'imposta pari al suo ammontare (gli utili non distribuiti) per la riduzione dell'aliquota ($dts = ts - ta$). Va infatti ricordato che, mentre il risparmio sul debito continua a valere anche negli anni successivi (per la deducibilità degli interessi per l'intera durata del debito), per gli utili non distribuiti l'agevolazione ha la durata di un solo anno. Questo risparmio istantaneo nel primo anno (pari a dts) è equivalente a un finanziamento a tasso zero e quindi determina un costo effettivo per l'autofinanziamento uguale a $rc(1 - dts)$, inferiore a quello del finanziamento con apporti di capitale, ma superiore a quello con debito.

Va osservato che il vincolo di destinazione degli utili agevolati (nuovi investimenti e/o nuova occupazione) determina – attraverso la riduzione del costo marginale del capitale e del lavoro – un incentivo alla crescita, ma solo per le imprese più “in salute” – con utile positivo e quindi mediamente più mature – e più dinamiche (in crescita) che potranno godere di una tassazione effettiva inferiore a quella ordinaria. L'incentivo non appare efficace per le imprese di nuova costituzione che concentrano investimenti e personale nel primo anno: il loro costo marginale del capitale e del lavoro non può tenere conto della riduzione del costo del finanziamento. Tuttavia, nel sistema attuale è previsto un regime di favore per le cosiddette *start up* che, se confermato, potrebbe rafforzare e completare l'incentivo alla crescita. Resterebbero escluse dagli incentivi le imprese in difficoltà o con una redditività più limitata che potrebbero non avere una leva fiscale sufficiente a migliorare la propria situazione e che per farlo hanno ancora convenienza ad aumentare l'esposizione sul debito (con un *cash flow* insufficiente o esaurito ritorna non solo la convenienza tributaria, ma anche la necessità di indebitarsi) rendendole ancora più vulnerabili all'arrivo di un nuovo ciclo economico negativo.

Tab. 1 – Costo effettivo (al netto dell'imposta) del finanziamento marginale

| | Utili non distribuiti (R) | Debito (D) | Nuovo capitale (A) |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Costo effettivo | $rc \cdot (1 - \alpha_c \cdot ts)$ | $i \cdot (1 - \alpha_i \cdot ts)$ | $rc \cdot (1 - \alpha_c \cdot ts)$ |
| Solo ACE ($\alpha_c = \alpha_c = 1$) | $rc \cdot (1 - ts)$ | $i \cdot (1 - ts)$ | $rc \cdot (1 - ts)$ |
| Solo agevolazione utili non distribuiti ($\alpha_c = 0$; $a_i = 1$; $dts = ts - ta$) | $rc \cdot (1 - dts)$ | $i \cdot (1 - ts)$ | rc |
| ACE + agevolazione utili non distribuiti ($\alpha_c = 0$; $a_i = 1$; $dts = ts - ta$) | $rc \cdot (1 - ts) \cdot (1 - dts)$ | $i \cdot (1 - ts)$ | $rc \cdot (1 - ts)$ |
| <i>Ipotesi: $i = rc = 1,3\%$; $ts = 24\%$; $dts = 9\%$</i> | | | |
| Solo ACE | 0,99 | 0,99 | 0,99 |
| Solo agevolazione utili non distribuiti | 1,18 | 0,99 | 1,30 |
| ACE + agevolazione utili non distribuiti | 0,90 | 0,99 | 0,99 |

Peraltro, il DDL delega non specifica elementi di selettività, ma i decreti delegati potrebbero delimitare l'agevolazione a particolari categorie di investimento o tipologie di assunzioni.

Sempre con riferimento al vincolo di destinazione degli utili accantonati agevolati, si delinea una inversione temporale nella fruizione dell'incentivo. Gli strumenti alternativi solitamente utilizzati (aumento delle quote di ammortamento, crediti di imposta o esenzione) generalmente prevedono che il beneficio fiscale si realizzi dopo l'investimento. La riforma invece – come sottolineato anche nella Relazione illustrativa – prevede che l'agevolazione preceda l'effettuazione degli investimenti (che devono essere realizzati entro i due periodi d'imposta successivi a quello nel quale è stato prodotto il reddito assoggettato a imposizione con l'aliquota ridotta) e delle nuove assunzioni ed è quindi previsto un meccanismo di compensazione del gettito nel caso in cui non venga rispettato l'impegno. Queste modalità applicative appaiono particolarmente complesse e onerose sia per le imprese sia per la Amministrazione finanziaria.

La Relazione illustrativa afferma che la riduzione dell'aliquota, condizionata agli investimenti e all'incremento dell'occupazione, ha la finalità di favorire la crescita economica e la competitività delle imprese, aumentando l'attrattiva delle imprese italiane anche per gli investitori esteri, innescando un meccanismo virtuoso, in grado di generare ulteriore ricchezza. Si deve tuttavia sottolineare che la competitività fiscale delle società dipenderà dalla interazione di diversi fattori: dalla scelta delle aliquote d'imposta e dalla loro interazione con eventuali modifiche alla determinazione della base imponibile.

Con riferimento al primo punto, come si vedrà, per compensare la perdita di gettito determinata dalla eliminazione dell'IRAP potrebbe essere necessario, almeno in una fase transitoria della riforma, data la più ristretta platea di contribuenti (solo società), aumentare l'aliquota d'imposta ordinaria sui profitti oltre il livello attuale (pari, considerando anche l'IRAP, al 27,9 per cento).

Rispetto al secondo punto, le misure di razionalizzazione e semplificazione previste con la delega potrebbero determinare, da una parte, una riduzione della base imponibile e, dall'altra, un suo aumento con la eventuale contestuale eliminazione, ad esempio, di altre agevolazioni fiscali agli investimenti (attualmente sono in vigore i crediti di imposta per gli investimenti in beni strumentali, per gli investimenti nel Mezzogiorno e per la ricerca e sviluppo).

Qualora si volesse mantenere la parità di gettito della tassazione delle società e dell'IRAP, diverrebbe necessario compensare basi imponibili equivalenti a quelle attuali o anche più ristrette – come sembra prospettare il disegno di riforma – con un livello della aliquota media effettiva più elevata. Il risultato finale sarebbe quindi in controtendenza rispetto all'obiettivo di aumentare la competitività delle imprese per mezzo della tassazione e alle tendenze comuni nei principali paesi di ridurre le aliquote e ampliare le basi imponibili.

Inoltre, questo solleverebbe alcune incoerenze nell'ambito dei principi di delega che per la tassazione delle persone fisiche vanno nella direzione di una riduzione dell'aliquota d'imposta.

4.2 *Interventi sulla base imponibile*

Per quanto riguarda gli interventi sulla base imponibile, i principi e i criteri direttivi individuati nell'articolo 6 si integrano e si sovrappongono in parte con quelli elencati all'articolo 9, comma 1, lettere c) e d). In generale, l'obiettivo della delega è di semplificare e razionalizzare la determinazione del reddito di impresa al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese e adeguare la disciplina attuale ai mutamenti intervenuti nel sistema economico e allinearla tendenzialmente a quella vigente nei principali Paesi europei. A ciò si affianca il rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali mediante una revisione della disciplina delle variazioni in aumento e diminuzione apportate all'utile o alla perdita di esercizio per pervenire alla determinazione del reddito imponibile. In generale, la divergenza tra valori civilistici e valori fiscali deriva dalla diversa valutazione ai fini tributari dei flussi di costi e di ricavi rilevanti per la misurazione del risultato di impresa (in particolare, gli ammortamenti, espressamente indicati nel DDL delega, le rimanenze e la deducibilità limitata di alcuni costi). Il disallineamento tra valori civilistici e fiscali certamente impone alle imprese costi di adempimento aggiuntivi per la gestione contabile in quanto spesso richiede la registrazione per diversi anni di operazioni che hanno esaurito la propria valenza a fini civilistici, ma non a fini fiscali (il cosiddetto doppio binario).

Per quanto riguarda il riallineamento dei valori fiscali a quelli contabili, la Relazione illustrativa ricorda che il sistema vigente consente differenti regimi con effetti diversi e i decreti legislativi delegati dovranno quindi individuare un nuovo regime che possa operare da fattore comune.

In generale, si può osservare che la questione dell'allineamento tra valori civilistici e valori fiscali è stata già in parte affrontata: nella maggior parte delle società di capitali, quelle che adottano i principi IAS (*International Accounting Standard*) o i principi OIC (principi contabili nazionali), i valori civilistici e i valori fiscali sono già stati sensibilmente avvicinati. In particolare, la L. 19/2017 ha introdotto il principio di derivazione rafforzata, che consiste nel recepire anche ai fini fiscali molte rappresentazioni dei fenomeni economici presenti nel bilancio civilistico. Tale principio, già presente per i soggetti IAS, è stato quindi esteso anche ai soggetti, diversi dalle microimprese e dai soggetti non Ires, che redigono il bilancio secondo i principi contabili nazionali. Si può osservare che ulteriori estensioni oggettive e soggettive del superamento del doppio binario dovrebbero comunque tutelare l'erario e – come specificato nella Relazione illustrativa – rilevare esclusivamente per i contribuenti che oltre ad applicare la derivazione rafforzata, sottopongono il proprio

bilancio a revisione legale, ovvero acquisiscano documentazione *ad hoc* rilasciata da professionisti qualificati che attestino la correttezza degli imponibili dichiarati.

Sempre con riferimento alla base imponibile, il DDL delega prevede un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi che secondo la legislazione vigente è ammessa integralmente nei limiti dell'ammontare degli interessi attivi e per la parte eccedente solo fino a concorrenza dell'ammontare risultante dalla somma tra: il 30 per cento del risultato operativo lordo (ROL) della gestione caratteristica del periodo d'imposta³⁶ e il 30 per cento del ROL riportato da periodi d'imposta precedenti³⁷ (L. 244/2007 e D.Lgs 142/2018³⁸). Questa norma³⁹ rispetto alle disposizioni previste nella Direttiva ATAD risulta molto restrittiva. In generale, la Direttiva nasce infatti dalla esigenza di contrastare l'erosione della base imponibile realizzata dai gruppi societari transnazionali, che si realizza principalmente attraverso la sovracapitalizzazione delle società del gruppo residenti in Paesi a fiscalità più mite e la sottocapitalizzazione di quelle residenti in Paesi ad alta fiscalità. Ai paesi membri è quindi lasciata la possibilità di prevedere casi a cui non si applica la limitazione della deducibilità. In particolare, ciò è previsto per le società che non fanno parte di un gruppo societario consolidato a fini contabili e senza alcuna impresa associata o stabile organizzazione e per i gruppi societari con interessi passivi inferiori ai 3 milioni di euro. Inoltre, sono previsti due correttivi opzionali: la deducibilità integrale se l'indice di capitalizzazione individuale non è inferiore a quello di gruppo oppure una maggiore deducibilità in funzione del rapporto fra gli oneri finanziari eccedenti gli interessi attivi del gruppo nei confronti di terzi e il ROL del gruppo.

Infine, con riferimento alla revisione delle agevolazioni fiscali il DDL delega individua principi e criteri direttivi che si sovrappongono all'oggetto del disegno di legge Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure. Si rileva quindi la necessità di un coordinamento.

³⁶ Prima del 2019 si faceva riferimento al ROL civilistico come risultante dal conto economico dell'esercizio. La definizione del ROL è stata modificata per tenere conto della direttiva ATAD (Direttiva UE n. 2016/1164, *anti tax avoidance*). Dal 2019 il ROL deve essere, invece, calcolato nella sua dimensione fiscale, ovvero assumendo le singole voci nella misura risultante dall'applicazione delle disposizioni volte alla determinazione del reddito d'impresa.

³⁷ Gli interessi passivi indeducibili possono essere riportati negli esercizi successivi nei limiti della capienza del ROL e, in modo simmetrico, può essere riportata anche la quota del ROL non utilizzata.

³⁸ Un regime specifico limita al 96 per cento la deduzione degli interessi passivi per le banche, le assicurazioni e gli altri soggetti finanziari.

³⁹ Essa si applica, indipendentemente dal volume d'affari conseguito, a società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione e società consortili residenti nel territorio dello Stato; enti pubblici e privati, diversi dalle società, nonché i trust, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, residenti nel territorio dello Stato; società ed enti di ogni tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti, relativamente alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni.

4.3 *Il regime opzionale di tassazione per le imprese senza personalità giuridica*

Il DDL delega prevede per i redditi d'impresa dei soggetti senza personalità giuridica in contabilità ordinaria un regime opzionale di tassazione ad aliquota proporzionale uniformata a quella dell'Ires per la sola parte degli utili non prelevati dall'imprenditore o non distribuiti ai soci (art. 5, c. 1, lett. g)). La norma avrebbe l'obiettivo di favorire la tendenziale neutralità della tassazione rispetto alla natura giuridica delle imprese.

La delega sembra riproporre lo schema di imposizione dell'IRI, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2019. Questa introduceva per gli imprenditori individuali e per le società di persone in regime di contabilità ordinaria una tassazione proporzionale sugli utili trattenuti presso l'impresa. L'aliquota doveva essere pari al 24 per cento, allineata con quella dell'Ires applicata al reddito delle società di capitali. L'obiettivo era quello di rimuovere la disparità di trattamento tributario che esiste tra le società di persone e le imprese individuali, da un lato, e le società di capitali, dall'altro. Per le imprese con redditi più elevati che scontano aliquote marginali Irpef più alte, l'IRI, per i soli utili trattenuti, avrebbe quindi reso neutrale il sistema di tassazione, rispetto alla scelta della forma giuridica delle imprese favorendo anche la patrimonializzazione delle piccole e medie imprese in coerenza con quanto previsto dall'ACE.

Sulla base della legislazione vigente la norma può trovare una giustificazione nel differenziale potenzialmente significativo delle aliquote marginali di tassazione degli utili non distribuiti nelle due forme giuridiche che può raggiungere 19 punti percentuali. La necessità della norma (per la neutralità) e l'eventuale convenienza della opzione IRI dipenderanno dalla fissazione dell'aliquota unica dell'Irpef e dalla misura dell'aliquota agevolata per gli utili non distribuiti dell'Ires.

Si può osservare che la norma costituirebbe un vantaggio reale per le imprese nella fase transitoria della riforma (ossia durante l'avvicinamento graduale a un'aliquota unica dell'imposta personale sul reddito).

4.4 *Il graduale superamento dell'IRAP*

L'articolo 8 definisce i principi e i criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In particolare: a) viene data priorità alla eliminazione per le società di persone e le associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni; b) è prevista in questo caso la parità di gettito che dovrà essere assicurata da una sovrapposta Ires, determinata secondo le medesime regole dell'Ires (con l'esclusione del riporto delle perdite)⁴⁰; c) più in generale il nuovo assetto dovrà continuare a garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario sulla base della ripartizione regionale realizzata con l'IRAP; d) le nuove norme dovranno garantire, anche nella fase transitoria, il rispetto dei principi e criteri direttivi generali in materia di esclusione di interventi sulle basi

⁴⁰ Va osservato che la lettera della norma si presterebbe anche a una interpretazione in cui la sovrapposta riguarderebbe anche i redditi delle società senza personalità giuridica anche se calcolati secondo le regole Ires.

imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo nonché dei principi di manovrabilità e flessibilità dei tributi; e) infine, dalla attuazione della norma non possono essere generati nuovi oneri sui redditi di lavoro dipendente e di pensione.

L'IRAP è un'imposta nata con lo scopo di costituire una fonte di finanziamento regionale, ad ampia base imponibile e relativamente omogenea sul territorio, che nel tempo però ha subito un progressivo ridimensionamento e mutamento di struttura trasformandosi da imposta sul valore aggiunto a un'imposta che colpisce i soli profitti e interessi passivi delle imprese e dei lavoratori autonomi. Si ricorda che la sua introduzione, nel 1998, ha comportato l'abolizione di altri tributi che complessivamente determinavano un onere superiore al gettito prodotto dall'IRAP (i contributi sanitari, la tassa sulla salute, l'Illor, l'ICIAP, la tassa sulle partite IVA e l'Imposta sul patrimonio netto).

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) ha disposto l'integrale deducibilità dall'IRAP del costo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato. Detta deduzione è stata poi estesa dalla legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), seppure entro specifici limiti, anche ai costi sostenuti per l'assunzione di lavoratori stagionali. La stessa legge di stabilità, dal 2016, ha esentato da IRAP i soggetti che operano nel settore agricolo, le cooperative di piccola pesca e i loro consorzi e ha elevato gli importi deducibili dall'IRAP per alcuni soggetti di minori dimensioni e per alcune società. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2022 ha esentato i contribuenti persone fisiche che esercitano attività commerciali, nonché arti e professioni.

Si ricorda che nel 2019 l'IRAP ha determinato un gettito di circa 24 miliardi⁴¹ (sulla base dell'andamento di cassa il gettito ha superato nel 2022 i 28 miliardi), di cui poco meno del 42 per cento derivante dalle Amministrazioni pubbliche e circa 600 milioni dall'esercizio delle leve fiscali messe in atto dalle Regioni. Pertanto, il gettito complessivo effettivo da compensare a regime, in base ai dati del 2019, sarebbe quello ad aliquota *standard* sulla base imponibile del settore privato, pari a circa 14 miliardi (e anche superiore con l'attuale andamento del gettito). Nella fase transitoria, l'abolizione della quota per le società di persone (sempre sulla base dei dati per il 2019) dovrebbe essere pari a circa il 10 per cento del gettito complessivo (tab. 2).

Come già osservato, la sostituzione dell'IRAP con una sovraimposta all'Ires potrebbe generare, volendo assicurare la parità di gettito, un significativo innalzamento dell'aliquota societaria: il gettito dell'IRAP (per le società di persone, le società di capitali e gli enti non commerciali) rappresenta circa il 40 per cento del gettito complessivo

Tab. 2 – Gettito IRAP per le società di capitali e le società di persone e gettito Ires

| | 2011 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Irap - Società di capitali ed enti non commerciali (a) | 19.070 | 10.900 | 10.570 | 11.386 | 11.829 | 12.596 | 10.685 |
| Irap - Società di persone (b) | 2.155 | 1.427 | 1.278 | 1.251 | 1.314 | 1.280 | 1.058 |
| Totale (a+b) | 21.225 | 12.327 | 11.849 | 12.637 | 13.143 | 13.876 | 11.743 |
| Ires - Gettito complessivo | 32.775 | 32.553 | 31.509 | 31.235 | 31.695 | 33.369 | 29.089 |

Fonte: elaborazioni su dati MEF.

⁴¹ Dichiarazioni relative all'anno di imposta 2019.

dell'Ires. Inoltre, andrebbero considerati attentamente gli effetti redistributivi che deriverebbero dalle differenze tra le due imposte in termini di soggetti passivi (una platea più ampia nel caso dell'IRAP e circoscritta alle imprese con personalità giuridica nel caso dell'Ires) e di base imponibile (profitti e interessi passivi per la prima imposta e solo profitti per la seconda).

5. La finanza degli Enti territoriali

La delega affronta marginalmente la questione della finanza degli Enti territoriali e solo in un'ottica compensativa rispetto agli interventi previsti sui principali tributi.

Fra i principi direttivi generali, l'articolo 2, comma 1, lettera f) richiama infatti la legge delega per il federalismo fiscale (L. 42/2009) che prevede che gli interventi dello Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riguardanti gli Enti locali e le Regioni siano accompagnati da una contestuale adozione di misure per la loro completa compensazione attraverso modifiche di aliquota o attribuzione di altri tributi e aggiunge che devono essere anche garantiti principi di manovrabilità e flessibilità.

Tuttavia, la natura degli interventi compensativi viene dettagliata solo nel caso della sostituzione dell'IRAP con la sovraimposta all'Ires. Si prevede infatti che l'aliquota della sovraimposta dovrà essere fissata in modo da garantire la parità di gettito complessivo. La parità di gettito per ogni singola Regione verrà poi realizzata utilizzando lo stesso criterio di ripartizione (il costo del lavoro) previsto per l'IRAP. La delega è meno chiara riguardo i margini di manovrabilità limitandosi a richiedere che venga assicurato il gettito anche alle Regioni che applicano le maggiorazioni automatiche dell'aliquota IRAP previste in casi di squilibri di bilancio sanitario o di piani di rientro. Una possibile lettura è che l'aliquota base della sovraimposta verrà fissata al livello tale da garantire il gettito IRAP ad aliquota base per poi dare facoltà alle Regioni di incrementarla fino a un livello che generi un gettito aggiuntivo equivalente a quello prodotto dalle maggiorazioni automatiche dell'aliquota IRAP. Si genererebbe in questo caso un piccolo aumento dei margini di discrezionalità regionali, dato che in alcune Regioni le maggiorazioni automatiche hanno comportato un incremento di 0,15 punti percentuali oltre l'aumento massimo discrezionale consentito (0,92 punti percentuali).

Va inoltre rilevato che data la fissazione dell'aliquota della sovraimposta, l'invarianza del gettito è assicurata solo nel momento del passaggio dall'IRAP alla sovraimposta Ires. Successivamente l'evoluzione dell'Ires potrà essere diversa da quella che si sarebbe realizzata con l'IRAP dato che la prima ha una base imponibile più ristretta. In particolare, è plausibile ritenere che la sovraimposta Ires, che colpisce gli utili, abbia un andamento più volatile dell'IRAP, la cui base ricomprende oltre agli utili anche gli interessi passivi. Le Regioni dovranno gestire questa maggiore volatilità soprattutto con riferimento al gettito derivante dall'utilizzo dei margini di autonomia. Per quanto riguarda l'aliquota base,

destinata al finanziamento della sanità, le variazioni di gettito, nell'aggregato e fra Regioni, dovrebbero essere compensate dai trasferimenti statali per garantire l'integrale finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali nell'ambito del Fondo sanitario nazionale.

Nessuna indicazione viene fornita sulle modalità di compensazione delle variazioni nella base imponibile Irpef, come quelle derivanti dal riordino delle deduzioni e dalla revisione delle aree di esenzione fiscale, che avranno effetti sulle addizionali regionali e comunali. Potrebbe anche incidere sulle risorse degli Enti territoriali la *flat tax* incrementale prevista dall'articolo 5 della delega qualora il prelievo agevolato sull'incremento di reddito sostituisse non solo l'Irpef erariale ma anche le addizionali regionali e comunali come già previsto per l'analoga misura introdotta dalla legge di bilancio per il 2023 per i titolari di reddito d'impresa e i lavoratori autonomi.

Sarebbe auspicabile che la delega fosse integrata con criteri per il ridisegno complessivo della fiscalità degli Enti territoriali che soffre di criticità che sono state portate più volte all'attenzione del Parlamento⁴². Vi è in primo luogo un problema di adeguatezza delle fonti di finanziamento che si manifesta in particolare per i comparti comunali e provinciali, dove operano sistemi di perequazione orizzontali per cui l'evoluzione delle risorse complessive è sostanzialmente determinata dall'evoluzione delle basi imponibili. Nel caso comunale le criticità sono sostanzialmente collegate alla bassa dinamica del tributo principale, l'Imu, il cui gettito non segue la crescita dei redditi reali e del livello dei prezzi dato che le basi imponibili sono sostanzialmente determinate per via catastale. Nel caso delle Province e delle Città metropolitane, l'IPT e l'imposta su RC auto dipendono dal trasporto su gomma, risentendo delle profonde trasformazioni in atto nel settore. L'adeguatezza delle fonti andrebbe valutata in relazione sia alle esigenze di copertura dei fabbisogni delle funzioni fondamentali e dei LEP sia ai margini di autonomia che risultano ormai ridotti dato che la gran parte degli Enti territoriali applica già aliquote⁴³ pari o vicine alle massime consentite.

Problemi specifici si presentano poi in ambito comunale e regionale. Per i Comuni le problematiche sono legate all'esclusione delle abitazioni principali dall'Imu e al mancato aggiornamento delle rendite catastali. Da un lato, questo genera una differenziazione della base imponibile sul territorio non strettamente correlata ai fabbisogni che richiede la necessità di forti interventi perequativi. Dall'altro, dato che il tributo grava principalmente sui non residenti, viene meno la corrispondenza fra contribuenti ed elettori che dovrebbe costituire uno dei principali stimoli a politiche efficienti.

⁴² Si vedano l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 5 maggio 2022 e l'Audizione del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 20 ottobre 2021.

⁴³ *Ibidem*.

Per le Regioni la revisione dei tributi propri deve essere coordinata con l'attuazione del federalismo fiscale, prevista come riforma abilitante dal PNRR da attuarsi entro il 2026, e con la delega sull'autonomia differenziata.

6. La copertura finanziaria

L'articolo 20 del DDL delega prevede che dall'attuazione della delega non possa derivare né un aumento della pressione fiscale rispetto a quella risultante dall'applicazione della legislazione vigente, né nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualora emergessero, tali oneri dovranno trovare copertura finanziaria attraverso: 1) l'utilizzo delle risorse del Fondo istituito con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, c. 2), eventualmente integrate con le maggiori entrate permanenti – rispetto alle previsioni tendenziali – derivanti da un aumento dell'adempimento spontaneo (L. 178/2020, art. 1, c. 5); 2) le risorse finanziarie di volta in volta recuperate con i decreti attuativi (come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica, L. 196/2009, art. 17, c. 2).

Con riferimento al primo punto, si ricorda che le risorse appostate nel Fondo, incluse quelle derivanti dal maggiore adempimento spontaneo rilevate nell'ambito della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) dello scorso autunno, sono state già utilizzate, da un lato, per finanziare le modifiche all'Irpef e la parziale cancellazione dell'IRAP disposte con la legge di bilancio per il 2022 e, dall'altra, per contribuire alla copertura degli oneri derivanti da misure disposte nel corso del 2022 e nella legge di bilancio per il 2023.

Va inoltre considerato che i margini di bilancio (differenza tra obiettivo tendenziale e programmatico) emersi con il DEF 2023, pari a 4,1 miliardi, e confluiti nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale (istituito con la L. 197/2022, art. 1, c. 130)⁴⁴ si riferiscono al solo 2024 e pertanto non rappresentano una fonte permanente di copertura finanziaria.

Con riguardo al secondo punto, considerati i principi generali fissati dal DDL delega – prevalentemente diretti alla riduzione del carico tributario – e l'indicazione espressa che la pressione fiscale non possa aumentare rispetto a quella risultante a legislazione vigente, i margini per recuperare risorse attraverso la ricomposizione del prelievo risultano limitati. Solo con riferimento all'abolizione dell'IRAP viene fornita l'indicazione di come si intende sostituire il mancato gettito. Per il resto, nel DDL delega si menzionano, da un lato, la revisione delle spese fiscali e, dall'altro, i maggiori incassi ottenibili attraverso una più ampia collaborazione tra Amministrazione finanziaria e contribuente e il contrasto dell'evasione fiscale. Tuttavia, con riferimento alle prime, il campo di azione viene limitato dall'esclusione

⁴⁴ Si tratta del Fondo in cui è previsto confluiscano in maniera permanente le entrate derivanti dalla tassazione delle crypto-attività introdotta con la legge di bilancio per il 2023 (l. 197/2022, art. 1, cc. 126-128). Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari annesso alla legge di bilancio non è stata fornita, per prudenza, alcuna quantificazione al riguardo.

di una vasta porzione delle stesse da eventuali modifiche (quelle riguardanti la famiglia e i figli, la tutela della casa, della salute, dell'istruzione, della previdenza complementare e l'efficienza energetica e il rischio sismico; tab. 3). Riguardo ai secondi, seppure dall'attuazione della delega emergessero maggiori entrate permanenti derivanti da un più elevato adempimento spontaneo, queste potranno essere utilizzate solo dopo tre anni ossia dopo la loro certificazione mediante la procedura prevista per l'alimentazione del Fondo sopra menzionato, che mira ad accertare che siano effettivamente permanenti e non già incluse nei conti tendenziali (L. 178/2020, art. 1, cc. 3-5).

Va peraltro segnalato che non viene esplicitamente escluso che i decreti attuativi possano essere finanziati anche ricorrendo all'indebitamento netto. Come già osservato, si tratta di una modalità di finanziamento inappropriata per le conseguenze negative che essa determinerebbe sull'equilibrio dei conti pubblici e sulla loro sostenibilità nel medio-lungo termine.

Occorre infine rilevare che gli interventi sui tributi che la delega definisce con maggior dettaglio sembrano complessivamente rivolti a una riduzione progressiva e non trascurabile del prelievo. Per quanto osservato in precedenza, tale esito potrà essere raggiunto solo attraverso una riduzione permanente della spesa pubblica che, anche alla luce dei bisogni che saranno determinati in prospettiva dall'invecchiamento della popolazione, richiederebbe plausibilmente una ridefinizione del livello dei servizi pubblici e delle platee dei beneficiari.

Tab. 3 – Le spese fiscali
(milioni di euro)

| | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Casa e assetto urbanistico | 34.318 | 35.854 | 37.334 |
| Famiglia e figli | 7.531 | 7.649 | 7.689 |
| Salute | 5.747 | 5.777 | 5.785 |
| Previdenza | 3.180 | 3.180 | 3.180 |
| Istruzione | 1.121 | 1.121 | 1.121 |
| Energia e fonti energetiche/sviluppo sostenibile | 858 | 768 | 768 |
| Altro | 30.435 | 28.334 | 24.202 |
| Totale | 83.190 | 82.682 | 80.079 |

Fonte: elaborazioni su Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali (2022), ["Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022"](#).