

La riforma fiscale 2023

Le linee guida del disegno di legge delega del 16 marzo

di Emanuele Perucci

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data **16 marzo 2023**, il **disegno di legge delega per la riforma fiscale**, con l'obiettivo di riscrivere completamente l'attuale sistema tributario introdotto negli anni Settanta.

La riforma Preti

Negli anni Settanta la legge 9 ottobre 1971 n. 825 (cosiddetta "legge Preti") conferisce al Governo la delega legislativa per la riforma tributaria, stabilendo i punti essenziali e i criteri per la realizzazione della stessa.

La riforma, conclusasi nel 1973, porta all'istituzione di cinque nuove imposte, di cui tre dirette e due indirette, che compensano l'abrogazione di numerosi tributi preesistenti.

Le imposte dirette sono:

- **l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef)**, che ha carattere personale e progressivo (per scaglioni) e si applica sul reddito netto complessivo delle persone fisiche;
- **l'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg, ora Ires)**, che ha carattere personale e proporzionale e colpisce il possesso di redditi da parte di persone giuridiche o di enti a esse assimilati;
- **l'imposta locale sui redditi (Ilor)**, che ha carattere reale e colpisce i redditi di capitale, impresa e diversi, prodotti nel territorio dello Stato. Ha funzione integrativa e sussidiaria rispetto all'imposizione personale e ha lo scopo di discriminare quantitativamente i redditi. I soggetti passivi sono le persone fisiche, le società di persone e di capitali.

Successivamente, il Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir), approvato con il DPR 22 dicembre 1986 n. 917 e più volte modificato negli anni, raggruppa le disposizioni normative relative a Irpef, Irpeg e Ilor.

Le imposte indirette sono invece:

- **l'imposta sul valore aggiunto (Iva)**, che è un'imposta plurifase, neutra e trasparente, che colpisce il valore aggiunto e si applica alla cessione di beni, alle prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato dagli imprenditori, esercenti arti e professioni e importatori;
- **l'imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili (Invim)**, che si applica sull'incremento di valore degli immobili, comunque determinatosi e indipendentemente dalla volontà del soggetto passivo.

Le riforme Visco e Tremonti

Nel 1997 si ha un cambiamento importante del sistema tributario italiano. Il ministro delle Finanze Vincenzo Visco vara una serie di decreti che prevedono innanzitutto una nuova imposta regionale: l'**imposta regionale sulle attività produttive (Irap)**, che sopprime ben sei tributi a parità di gettito (Ilor, Iciap, imposta sul patrimonio netto, tassa di concessione sulla partita Iva, tassa di concessione comunale e contributo al Servizio sanitario nazionale).

Parallelamente viene introdotto un sistema agevolato per la tassazione del reddito d'impresa denominato *Dual income tax* (Dit), che rimane in vigore fino al 2004 con l'introduzione della nuova **imposta sulle società (Ires)**. Con l'inizio del nuovo millennio, il ministro Giulio Tremonti vara una legge delega sul Fisco – Legge n. 80/2003 – destinata a mutare "per moduli" l'intero sistema tributario italiano (il primo modulo sostituisce, dal 1° gennaio 2004, l'Irpeg con l'Ires).

Il secondo modulo apporta alcune modifiche strutturali all'Irpef, consistenti in una rimodulazione delle aliquote e in una diminuzione degli scaglioni. Contestualmente vengono trasformate le detrazioni per carichi di famiglia e le altre detrazioni per alcune categorie di reddito in deduzioni, la cui entità diminuisce all'aumentare del reddito, fino ad annullarsi.

L'attuale sistema tributario

L'attuale sistema fiscale italiano è ibrido, basato su un principio di tassazione di tipo progressivo (modello Irpef), ma nel tempo inquinato da interventi mirati che hanno introdotto tassazioni con aliquote proporzionali (per esempio il regime forfettario introdotto nel 2019 per professionisti e imprese individuali). La presenza simultanea di un Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir) e di variegate disposizioni normative rende evidente **l'assenza di organicità nella disciplina tributaria**. Sarebbe quindi opportuna, per la complessità della materia, la revisione della principale imposta diretta (Irpef), con gli obiettivi di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo, ridurre gradualmente il carico fiscale e preservare la progressività.

Il progetto di riforma fiscale

Con l'approvazione del disegno di legge delega, il Governo è delegato a emanare uno o più decreti legislativi di **organica e complessiva revisione del sistema fiscale**, con l'obiettivo di effettuare un riassetto delle disposizioni di diritto tributario che confluiranno in Testi unici per tipologia di imposta.

La legge delega è quindi solo **un primo passo verso la riforma**, in quanto è lo schema dell'insieme degli interventi programmati, da sottoporre alla discussione e approvazione del Parlamento. L'obiettivo del Governo è di raggiungere questo secondo traguardo entro il mese di maggio 2023, per poi procedere all'approvazione dei decreti delegati **entro il termine di 24 mesi** dall'approvazione parlamentare.

Prima di entrare nel merito degli interventi previsti con riferimento alle singole imposte, vediamo quali sono gli obiettivi, oltre a quelli costituzionali, a cui dovrà essere ispirata la riforma.

Gli obiettivi delle nuove regole consisteranno nella **semplificazione e riduzione della pressione fiscale**, favorendo gli investimenti e le assunzioni e rafforzando il rapporto tra Fisco e contribuenti, in una logica collaborativa e di dialogo.

I **criteri direttivi generali** a cui deve ispirarsi la riforma sono dettati dalla stessa delega:

- favorire la crescita economica, mediante una maggiore efficienza della struttura dei tributi e una corrispondente riduzione del carico fiscale;
- prevenire e ridurre l'evasione fiscale, favorendo l'adempimento collaborativo e utilizzando le banche dati telematiche (fatture elettroniche e corrispettivi) a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria;
- razionalizzare e semplificare il sistema tributario, mediante l'uso delle tecnologie e l'eliminazione dei tributi minori il cui gettito è trascurabile rispetto ai costi di adempimento richiesti ai contribuenti;
- ridurre e semplificare gli adempimenti dichiarativi e di versamento;
- revisionare lo Statuto dei diritti del contribuente, in particolare mediante un rafforzamento dell'obbligo di motivazione degli atti impositivi e della prova su cui si fonda la pretesa tributaria e un potenziamento dell'esercizio del potere di autotutela.

Le nuove imposte sui redditi e Irap

Significative le linee guida dettate in materia di **Irpef**: l'imposta sul reddito delle persone fisiche dovrà essere infatti rivista affinché sia garantita una **graduale riduzione** della stessa. Inizialmente la riduzione avverrà mantenendo l'attuale principio di progressività, per poi in prospettiva arrivare verso l'aliquota impositiva unica.

L'attuale risparmio di imposta, attuabile mediante il sistema delle deduzioni e delle detrazioni, sarà rivisto ponendo particolare attenzione alla tutela del nucleo familiare, del bene casa, della salute, istruzione e previdenza complementare, al miglioramento dell'efficienza energetica e alla riduzione del rischio sismico.

Le attuali aliquote Irpef

Scaglione di reddito	Aliquota Irpef
fino a 15 000	23 per cento
oltre 15 000 e fino a 28 000	25 per cento
oltre 28 000 e fino a 50 000	35 per cento
oltre 50 000	43 per cento

L'ipotesi di riforma, oltre a una generale riduzione delle singole aliquote, potrebbe portare all'accorpamento delle due aliquote centrali (attualmente 25 e 35 per cento) con conseguente unico scaglione di reddito, al fine di avvantaggiare i redditi medi.

L'attuazione della riforma Irpef dovrà inoltre perseguire le seguenti finalità:

- uniformare l'area di esenzione fiscale e il carico impositivo tra le varie categorie di reddito, quindi indipendentemente dalla natura del reddito prodotto;
- consentire la deducibilità dal reddito di lavoro dipendente e assimilato delle spese sostenute per la produzione dello stesso;
- consentire a tutti i contribuenti di dedurre i contributi previdenziali obbligatori dal reddito di categoria e, qualora incapiente, l'eccedenza dal reddito complessivo;
- applicare un'imposta sostitutiva, anziché le aliquote per scaglioni, sul reddito incrementale, calcolato come differenza tra il reddito del periodo d'imposta e il reddito di periodo più elevato tra quelli relativi ai tre periodi d'imposta precedenti;
- estendere il regime della cedolare secca agli immobili a uso diverso da quello abitativo.

Novità previste anche con riferimento all'**imposta sul reddito delle società** (Ires), che sarà probabilmente strutturata sulla base di due aliquote:

- un'aliquota ordinaria, pari all'attuale 24%;
- un'aliquota ridotta, per le imprese che reinvestiranno gli utili in investimenti qualificati e in nuove assunzioni.

Prevista inoltre una revisione della disciplina di deducibilità degli interessi passivi e il riordino del regime di compensazione delle perdite fiscali.

La revisione del sistema impositivo sarà infine orientata verso il graduale **superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive** (Irap), nella prospettiva di istituire una sovraimposta Ires che garantisca un gettito equivalente per le Regioni.

La nuova imposta sul valore aggiunto

Interventi anche in materia di **Iva**, con lo scopo di uniformare la disciplina interna alla normativa dell'Unione Europea.

I punti salienti di indirizzo al Governo sono i seguenti:

- ridefinizione dei presupposti dell'imposta;
- revisione delle operazioni esenti;
- razionalizzazione del numero di aliquote Iva, al fine di prevedere una tendenziale omogeneizzazione del trattamento Iva per i beni e servizi similari;
- revisione del meccanismo della detrazione.

I nuovi tributi minori

Verso una **semplificazione** anche per i cosiddetti "tributi minori", spesso caratterizzati da una disciplina datata e ancorata a logiche e sistemi di determinazione obsoleti e difficilmente applicabili alle nuove procedure telematiche.

In particolare, l'attenzione viene posta sulla semplificazione della disciplina dell'**imposta di bollo** e dei tributi speciali, in un contesto caratterizzato dalla dematerializzazione dei documenti e degli atti e sulle modalità di applicazione dell'imposta di registro ai trasferimenti immobiliari e agli atti giudiziari. Essenziale inoltre la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, con il potenziamento dei servizi telematici e l'introduzione di sistemi di riscossione dei tributi mediante l'utilizzo di mezzi elettronici di pagamento.

Il rapporto tra Fisco e contribuenti

Le novità contenute nella legge delega sono orientate a rivoluzionare il rapporto tra Fisco e contribuenti, con la definizione delle nuove regole finalizzate a **favorire il dialogo tra Amministrazione e cittadini** in un'ottica di reciproca e leale collaborazione. Dovrà innanzitutto essere incentivato l'adempimento spontaneo basato sul sistema dichiarativo, escludendo la decadenza dei benefici fiscali in caso di inadempimenti formali o comunque di minore gravità.

L'attenzione del Fisco dovrà quindi essere orientata ai casi di inadempimenti sostanziali da parte dei contribuenti, i quali dovranno avere a disposizione una **modulistica semplificata** per poter ottemperare agli obblighi dichiarativi e di versamento, beneficiando delle dichiarazioni precompilate e con facilità di accesso ai servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

Il **nuovo procedimento accertativo** dovrà essere orientato ai seguenti criteri direttivi specifici:

- semplificazione degli accertamenti, mediante l'uso di tecnologie digitali finalizzate a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei contribuenti;
- applicazione generalizzata del principio del contraddittorio, a pena di nullità, con diritto del contribuente di partecipare al procedimento tributario;
- indirizzo dell'attività di controllo nei soggetti a più alto rischio fiscale, con minore impatto su cittadini e imprese;
- implementazione di misure incentivanti per l'adempimento spontaneo, privilegiando forme di contraddittorio preventivo (interpelli e altri pareri), con procedure semplificate di regolarizzazione mediante il ravvedimento operoso;
- introduzione, per i soggetti di minore dimensione, del concordato preventivo biennale, che consenta ai titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo di definire preventivamente e in contraddittorio con l'Agenzia delle entrate la base imponibile biennale.

Il rapporto con il contribuente dovrà infine essere basato sulla **certezza del diritto tributario**, che dovrà essere assicurata attraverso la fissazione di termini di decadenza ben precisi e la limitazione dei poteri presuntivi con i quali accertare maggiori componenti reddituali.