

Disegno di Legge Delega per la “Riforma fiscale ed assistenziale” – Principali contenuti

1 Agosto 2011

Il 28 luglio 2011 il Capo dello Stato ha firmato il Disegno di Legge Delega recante la “*Riforma fiscale ed assistenziale*”, già approvato dal Consiglio dei Ministri del 30 giugno scorso, che contiene i principi sostanziali in base ai quali verrà riformato l'intero sistema impositivo ai fini delle imposte dirette ed indirette.

Il Provvedimento verrà successivamente inviato in Parlamento per il relativo esame, che, molto probabilmente, inizierà dopo la pausa estiva.

La Delega prevede l'introduzione di un “**Codice fiscale**” unitario che disciplinerà per tutte le imposte i profili relativi al soggetto passivo, all'obbligazione fiscale, alle sanzioni ed al processo, adeguandosi all'ordinamento comunitario, nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

- legalità, capacità contributiva, chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva ed irretroattività delle norme;
- divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto impositivo;
- divieto di applicazione analogica delle norme fiscali che stabiliscono il presupposto ed il soggetto passivo d'imposta, le esenzioni e le agevolazioni;
- garanzia della tutela dell'affidamento e della buona fede nel rapporto Fisco-contribuente;
- concentrazione della sanzione fiscale a carico del soggetto che trae effettivo vantaggio dalla violazione.

L'imposizione si baserà su **5 imposte**: l'IVA, l'Imposta sul reddito, la nuova Imposta sui Servizi, l'IRAP e le Accise.

IVA

In tema di IVA, la riforma prevede:

- la revisione graduale delle attuali aliquote (4%, 10% e 20%), tenendo conto degli effetti inflazionistici che un loro aumento produrrebbe;
- la progressiva riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile, in modo da far assumere gradualmente al tributo le caratteristiche di un'imposta sui consumi;
- la razionalizzazione dei sistemi speciali attualmente vigenti, tenendo conto della particolarità dei settori economici interessati;
- la semplificazione degli adempimenti.

Viene, pertanto, scongiurato l'aumento immediato delle aliquote IVA (in particolare, era atteso un aumento di un punto percentuale per l'aliquota ridotta del 10% e per l'aliquota ordinaria del 20%), fortemente contrastato dall'ANCE, che evidenziava proprio l'effetto inflazionistico che questo avrebbe determinato.

Tuttavia, a livello di principio, la completa attuazione della riforma potrebbe in ogni caso comportare un incremento delle aliquote, ivi comprese quelle ridotte del 4% e del 10%.

Si auspica, pertanto, che oltre a tener conto degli effetti inflazionistici, la revisione delle aliquote consideri adeguatamente che le attuali aliquote ridotte sono essenziali per il buon funzionamento del mercato e per la tutela di beni a forte valenza sociale (quali la casa e le opere pubbliche).

Per quanto riguarda il comparto residenziale, il mantenimento delle attuali aliquote applicate alla costruzione, acquisto e manutenzione delle abitazioni, costituisce uno strumento politico necessario al fine di salvaguardare

il diritto alla casa, quale *“bene sociale”*.

Allo stesso modo, per quel che riguarda il settore delle opere pubbliche, che rappresentano beni d'interesse collettivo, un aumento dell'aliquota IVA andrebbe ad incidere direttamente sulle finanze erariali, traducendosi, nella sostanza, solo in un maggior onere a carico degli Enti pubblici committenti.

Da valutare, inoltre, positivamente il principio di riforma dell'IVA basato sulla *“riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile”*, che risponde a quanto da tempo ribadito dall'ANCE circa il fatto che l'IVA, per gli operatori economici, deve assumere sempre la caratteristica di imposta neutra, e non di un vero e proprio *“costo industriale”*.

Si auspica, quindi, che l'applicazione di tale principio possa rendere l'IVA effettivamente neutrale per le imprese di costruzioni, ora colpite dall'indetraibilità del tributo assolto sugli acquisti in caso di cessione delle abitazioni dopo 5 anni dalla fine dei lavori di costruzione o recupero delle stesse.

Imposta sul Reddito

In tema di imposizione diretta, la riforma prevede una sostanziale revisione dell'IRPEF (e non dell'IRES), sulla base dei seguenti principi:

- l'imposizione in base a tre sole aliquote (20%, 30% e 40%), identificando un livello minimo di reddito escluso da tassazione, con contestuale concentrazione delle agevolazioni in funzione della natalità, dei giovani e del lavoro. Per quest'ultimo, verrà introdotto un regime differenziato di favore per la parte di retribuzione commisurata ai risultati conseguiti dal datore di lavoro;
- l'inclusione tra i soggetti passivi d'imposta degli Enti non commerciali (attualmente soggetti IRES)
- l'applicazione, in quanto compatibili, delle stesse regole previste per l'IRES ai fini della determinazione del *“reddito d'impresa”* prodotto dai soggetti passivi IRPEF (imprenditori individuali e società di persone);
- la revisione degli studi di settore;
- l'introduzione del *“concordato biennale preventivo”* per l'imposizione del *“reddito d'impresa”* e del *“reddito di lavoro autonomo”*.

La riforma dell'IRPEF sarà finanziata con l'eliminazione, o la riduzione in tutto o in parte, dei regimi di esenzione ed esclusione e delle agevolazioni attualmente vigenti (individuati dall'Allegato 1 al Disegno di Legge delega), ad eccezione dei regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa comunitaria.

Ulteriori forme di finanziamento della revisione dell'IRPEF saranno costituite da: economie nel comparto della spesa pubblica, introiti derivanti dalla lotta all'evasione fiscale; spostamento del prelievo dal reddito al patrimonio e riordino della tassazione delle rendite finanziarie in capo ai soggetti IRPEF.

Per queste ultime, viene prevista:

- l'introduzione di un'aliquota unica, non superiore al 20% (al posto dell'attuale 12,50%), ad esclusione dei rendimenti derivanti dal possesso di titoli pubblici ed equivalenti;
- la possibilità di individuare un'aliquota inferiore per i redditi derivanti da piani di risparmio a lungo termine e da forme di previdenza complementare.

Più in generale in tema di *“reddito d'impresa”* (quindi, presumibilmente, prodotto anche da soggetti IRES), il disegno di legge delega prevede l'introduzione di un aiuto alla crescita economica (cd. A.C.E.), rendendo deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio.

Imposta sui Servizi

In tema di imposizione indiretta, la riforma prevede l'introduzione della nuova Imposta sui Servizi che accorperà, tra le altre, l'imposta di Registro, le imposte Ipotecarie e Catastali e l'imposta di Bollo^[1].

Si tenga conto che la nuova Imposta sui Servizi dovrà necessariamente coordinarsi con la revisione dell'imposta di Registro, prevista dall'art.10 del D.Lgs. 23/2011 (cd. *“Federalismo municipale”*) che, dal 1° gennaio 2014, si

applicherà sui trasferimenti dei beni immobili, con 2 sole aliquote (9% e 2%).

IRAP

Viene formalizzato l'intento di eliminazione progressiva dell'IRAP, con priorità d'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

Accise

Per quanto riguarda le accise^[2] ne viene prevista una riforma improntata a criteri di efficienza e coordinamento con altre forme di imposizione, per evitare qualsivoglia forma di duplicazione d'imposizione.

Effetti sui saldi di finanza pubblica

Nel Disegno di Legge è stata inserita una disposizione finale, che ricalca quella già contenuta nell'art.40, comma 1-*quater* del D.L. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge 111/2011 (cd. "*Manovra correttiva*")^[3], secondo la quale l'attuazione della Delega in materia fiscale ed assistenziale dovrà determinare **effetti positivi**, ai fini dell'indebitamento netto, non **inferiori a 4 miliardi di euro per l'anno 2013** ed a **20 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2014**.

Di conseguenza, i decreti attuativi della Delega non saranno sottoposti al vincolo dell'invarianza dei saldi economici e finanziari, ma conterranno misure specifiche ai fini della reperibilità delle risorse sopra citate.

A tal riguardo, si ricorda che, nell'ipotesi in cui, entro il 30 settembre 2013, tali risorse non dovessero essere reperite, il citato art.40 della Manovra ha stabilito una riduzione generalizzata di tutti i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, pari al:

- 5% per il 2013,
- 20% a decorrere dal 2014.

Procedura di attuazione della riforma

L'attuazione della riforma avverrà mediante l'emanazione di più decreti legislativi entro 3 anni dall'entrata in vigore della Delega.

A tale scopo, viene prevista la costituzione di un'apposita Commissione Bicamerale (entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Delega) che dovrà esprimere il proprio parere sugli schemi dei citati decreti legislativi.

Per i 3 anni successivi al completamento della riforma possono essere comunque emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

[1] La nuova Imposta sui Servizi accorperà anche la tassa sulle concessioni governative, la tassa sui contratti di borsa, l'imposta sulle assicurazioni e l'imposta sugli intrattenimenti.

[2] Imposte sulla fabbricazione e vendita di prodotti di consumo, tra i quali, i prodotti energetici (oli minerali derivati dal petrolio), l'energia elettrica, gli alcolici e i tabacchi.

[3] Cfr. "[*Manovra correttiva*](#)" convertito in legge il D.L. 98-2011 del 19 luglio 2011.