

Ai gentili clienti
Loro sedi

La riforma del sistema fiscale: il contenuto del ddl delega sul "nuovo fisco"

Premessa

Con la riforma del sistema fiscale, il Governo intende adottare alcuni provvedimenti per rendere l'attuale sistema più equo e trasparente. Il Consiglio dei Ministri, lo scorso 16.04.2012 ha approvato lo schema di disegno di legge sulla riforma fiscale, che è stato poi oggetto di approvazione da parte della Camera. Il testo, attualmente, è in discussione in Senato, e se approvato dovrà essere attuato attraverso l'emissione di uno o più decreto legislativi entro nove mesi dalla pubblicazione della legge delega.

Attualmente, **il DDL è strutturato in quattro articoli, rubricati come segue:**

- delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, procedura e disposizione finanziaria **(Art. 1)**;
- revisione del catasto dei fabbricati, stime e monitoraggio dell'evasione fiscale e disposizioni in materia di erosione fiscale **(Art. 2)**;
- disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale, tutoraggio, semplificazione, revisione del sistema sanzionatorio e revisione del contenzioso e della riscossione degli enti locali **(Art. 3)**;
- revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa e di imposte indirette; giochi pubblici **(Art. 4)**;

Con la presente trattazione forniamo una prima informativa in riferimento alle modifiche che sono state programmate dal Governo e che verranno attuate nei prossimi mesi.

La delega al governo per la revisione del sistema fiscale

Il primo articolo del ddl definisce le modalità di attuazione della delega: secondo quanto previsto dai commi da 1 a 7, **il decreto legislativo attuativo o i decreti legislativi attuativi devono essere emanati entro nove mesi dalla pubblicazione in GU della legge delega, e il governo ha tempo 18 mesi per emanare decreti correttivi delle nuove disposizioni.**

OSSERVA

La revisione del sistema fiscale sarà attuata con l'obiettivo di *"semplificazione e riduzione degli adempimenti e di adeguamento ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea"*. Nel dettaglio, come specificato dal Consiglio dei Ministri nel Comunicato stampa 16.4.2012, il ddl intende *"dare maggiore certezza al sistema tributario, migliorare i rapporti con i contribuenti e proseguire nel contrasto all'evasione fiscale"* nonché *"correggere alcuni aspetti critici del sistema fiscale italiano per renderlo più equo, trasparente ed orientato alla crescita economica"*.

Le novità previste in materia di catasto degli immobili

I primi tre commi dell'articolo 2 stabiliscono le modifiche che **verranno attuate in materia di catasto degli immobili. Viene prevista, in particolare, l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare del relativo valore di rendita e patrimoniale prendendo come riferimento i valori medi di mercato degli immobili.**

In riferimento al **valore medio patrimoniale**, il ddl prevede la determinazione del valore sulla base di un processo diverso a seconda della tipologia di immobile:

DETERMINAZIONE DEL VALORE MEDIO PATRIMONIALE	
Unità immobiliari	Definizione
A destinazione catastale ordinaria	Viene definito un processo estimativo che: <ul style="list-style-type: none">→ utilizza il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;→ utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune.
A destinazione catastale speciale	Viene definito un processo estimativo che: <ul style="list-style-type: none">→ opera sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;→ qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato,

	utilizza il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente.
Di interesse storico o artistico	Per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico e artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, e successive modificazioni, viene previsto un processo estimativo che: <ul style="list-style-type: none"> → considera i particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione; → considera il complesso di vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione e al restauro; → considera l'apporto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale.

In riferimento alla **rendita media ordinaria** per le unità immobiliari viene previsto un **processo estimativo che:**

- **utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale**, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;
- **qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, mediante l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato**, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

OSSERVA

La legge delega, inoltre, prevede:

- un **meccanismo automatico di rivalutazione delle rendite a seconda delle variazioni di valore risultanti dal mercato;**
- una **clausola di salvaguardia che preveda la riduzione delle aliquote di imposta IMU nel caso in cui la rideterminazione delle rendite comporti un aggravio del tributo.**

Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale

Il Governo è delegato ad introdurre **norme dirette a definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicizzazione.**

Viene, inoltre, previsto che:

- i risultati raggiunti siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;
- venga istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate;

La commissione redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

- **diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;**
- valutare **l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva**, effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva;
- **illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;**
- **evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;**
- individuare le **linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.**

Erosione fiscale/riduzione dei costi fiscali

Viene prevista la **riduzione, l'eliminazione o la riforma delle spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate in considerazione delle mutate esigenze sociali ed economiche, o che costituiscono una duplicazione.**

Assieme ad una **procedura annuale di analisi delle spese sostenute dallo Stato in riferimento ad agevolazioni fiscali, riduzioni ed esenzioni, quindi, il governo viene delegato alla** (da tempo prospettata) **riforma delle agevolazioni fiscali:** verranno individuate, ad esempio, le **agevolazioni che con il mutare delle condizioni sono troppo dispendiose o difficilmente sostenibili per il fisco, e di conseguenza verranno ridotte od eliminate**

OSSERVA

Da tempo veniva prospettata la **riduzione delle agevolazioni fiscali**, che a seguito di un processo di stratificazione temporale sono **divenute eccessivamente numerose ed onerose, producendo** – al contrario di quanto previsto originariamente alla loro istituzione – un **costo che**

non può far altro che riprodursi in termini di tassazione sulle tasche degli altri contribuenti. Viene delineata, quindi, la **possibilità di un fisco più leggero per tutti e con meno agevolazioni.**

Abuso di diritto

Il Governo è delegato ad **attuare la revisione delle vigenti disposizioni antielusive al fine di unificarle al principio generale del divieto dell'abuso del diritto, in applicazione dei seguenti principi e criteri direttivi:**

- definire la **condotta abusiva come uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, ancorché tale condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione;**
- garantire la **libertà di scelta del contribuente tra diverse operazioni comportanti anche un diverso carico fiscale** e, a tal fine:
 - considerare lo scopo di ottenere indebiti vantaggi fiscali come causa prevalente dell'operazione abusiva;
 - escludere la configurabilità di una condotta abusiva se l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali; stabilire che costituiscono ragioni extrafiscali anche quelle che non producono necessariamente una redditività immediata dell'operazione ma rispondono ad esigenze di natura organizzativa e determinano un miglioramento strutturale e funzionale dell'azienda del contribuente;
- prevedere **l'inopponibilità degli strumenti giuridici utilizzati in maniera distorta all'amministrazione finanziaria** e il conseguente potere della stessa di disconoscere il relativo risparmio di imposta;
- **disciplinare il regime della prova ponendo a carico dell'amministrazione finanziaria l'onere di dimostrare il disegno abusivo** e le modalità di manipolazione e di alterazione funzionale degli strumenti giuridici utilizzati nonché la loro mancata conformità a una normale logica di mercato, prevedendo, invece, che gravi sul contribuente l'onere di allegare l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti che giustifichino il ricorso a tali strumenti;
- prevedere una **formale e puntuale individuazione della condotta abusiva nella motivazione dell'accertamento fiscale, a pena di nullità dell'accertamento stesso;**
- prevedere **specifiche regole procedurali che garantiscano un efficace contraddittorio con l'amministrazione finanziaria e salvaguardino il diritto di difesa** in ogni fase del procedimento di accertamento tributario.

Tutoraggio

Al fine di garantire una migliore assistenza ai contribuenti, soprattutto con riferimento a quelli di minori dimensioni (imprenditori individuali e professionisti), è **prevista la revisione e l'ampliamento del c.d. "tutoraggio" nell'assolvimento degli adempimenti, della predisposizione delle dichiarazioni e del calcolo delle imposte, nonché per fornire assistenza nel processo di consolidamento della capacità fiscale correlato alla crescita e dalle caratteristiche strutturali delle imprese.**

I contribuenti che aderiscono al "tutoraggio" potranno beneficiare di forme premiali sotto forma di una riduzione degli adempimenti.

Semplificazioni tributarie

Nell'ottica di semplificazione, è prevista la **revisione dei regimi fiscali per eliminare complessità superflue e degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui, nonché a quelli che comportano duplicazioni, o siano di scarsa utilità per l'Amministrazione finanziaria** ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità.

Verranno anche **revisionate le funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei CAF e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'impiego degli strumenti informatici.**

Revisione del sistema penale

Viene prevista innanzitutto la **revisione del sistema sanzionatorio penale sulla base di criteri di predeterminazione e proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, stabilendo la punibilità con la detenzione compresa tra un minimo di 6 mesi ed un massimo di 6 anni.** Per la configurazione del reato tributario rilevano i **comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e utilizzo di documentazione falsa.** Per tali comportamenti non possono comunque essere ridotte le pene minime vigenti al 17.9.2011 (data di entrata in vigore della Legge n. 138/2011, c.d. "Manovra di Ferragosto").

Viene prevista, inoltre, la possibilità di **ridurre le sanzioni oppure di applicare sanzioni amministrative anziché penali in relazione alle fattispecie meno gravi, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità.**

Viene prevista, infine, **l'introduzione di specifiche norme finalizzate alla riduzione della disciplina del raddoppio dei termini per gli accertamenti tributari (8 o 10 anni),** prevedendo che *"tale raddoppio si verifichi soltanto in presenza di effettivo invio della denuncia, ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale, effettuato entro un termine correlato allo scadere del termine*

ordinario di decadenza". In caso di **denuncia penale sarà possibile applicare il raddoppio dei termini di accertamento solo se la denuncia sia inoltrata entro i termini ordinari di decadenza dell'accertamento** (4 o 5 anni).

La nuova Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI)

È prevista **l'assimilazione al regime dell'IRES dell'imposizione sui redditi d'impresa, compresi quelli prodotti in forma associata, dei soggetti IRPEF, con assoggettamento alla nuova Imposta sul Reddito Imprenditoriale (c.d. "IRI") con applicazione di un'aliquota proporzionale "allineata" all'IRES.**

OSSERVA

Con l'introduzione della nuova imposta si intende separare la tassazione del reddito d'impresa, con assoggettamento dello stesso, al netto delle somme distribuite, ad IRI, dalla tassazione del reddito personale dell'imprenditore / socio (comprensivo degli utili percepiti), con assoggettamento di quest'ultimo ad IRPEF, uniformando così l'imposizione del reddito di tutte le imprese a prescindere dalla relativa forma giuridica (ditta individuale, società di persone, società di capitali) nonché mantenendo un'equità dell'IRPEF su tutti i redditi personali comunque prodotti (di lavoro dipendente, autonomo, d'impresa).

Con la Riforma, **anche il reddito prodotto da un'impresa individuale** (società di persone) **sarà tassato "separatamente" dalla persona fisica** (socio) **con un'aliquota proporzionale**. Il titolare dell'impresa (socio di società di persone) **sconterà l'IRPEF** (progressiva, a scaglioni) **sulle somme prelevate a titolo di remunerazione del proprio lavoro. Tali somme saranno di conseguenza ammesse in deduzione ai fini IRI.**

Rispetto alla versione originaria del ddl in esame, **l'attuale testo normativo non prevede più l'applicazione dell'IRI anche ai lavoratori autonomi i quali, quindi, rimangono assoggettati all'IRPEF.**

Contribuenti minori

Viene prevista:

- ➔ con riferimento ai **contribuenti di minori dimensioni l'introduzione di regimi semplificati;**
- ➔ con **riferimento ai contribuenti di dimensioni minime, di regimi che consentano il pagamento forfetario di un'unica imposta, ferma restando l'invarianza dell'importo dovuto.**

Sono previste **possibili differenziazioni in base al settore economico e all'attività svolta**, nonché **eventuali "premierità" per le nuove attività produttive ed "agevolazioni" per i soggetti che sostengono costi / oneri utilizzando strumenti di pagamento tracciabili**. I predetti regimi dovranno essere **coordinati con i regimi vigenti compresi quelli della premierità e della trasparenza di cui all'art. 10, DL n. 201/2011, c.d. "Salva Italia"**.

Per il dettaglio di tale disposizione, in ogni caso, **è necessario attendere i decreti legislativi attuativi: al momento la delega non fornisce indizi su quali siano le tipologie di attività e di contribuenti interessati da tali interventi**.

IRAP

Viene prevista la **definizione compiuta del termine di stabile organizzazione, che come noto, oltre a gettare un'ombra di dubbio su alcune ipotesi di sussistenza dei presupposti di imponibilità IRAP, ha innescato un consistente contenzioso tra contribuenti e Agenzia delle Entrate, che chiaramente hanno due punti di vista differenti della normativa in parola**. Con la definizione del concetto di stabile organizzazione, quindi, dovrebbero scomparire tutti i problemi collegati all'applicazione dell'imposta in riferimento a professionisti e lavoratori autonomi.

Interventi sul reddito imponibile

Con l'intento di **ridurre le incertezze nella determinazione del reddito e della produzione netta, la legge delega prevede quanto segue:**

- ➔ **l'introduzione di criteri chiari e coerenti con la redazione del bilancio**, al fine di individuare il momento di realizzo delle perdite su crediti.
- ➔ **la revisione della tassazione delle operazioni transfrontaliere;**
- ➔ **la revisione della deducibilità degli ammortamenti**, delle spese generali e di specifiche categorie di costi, nel rispetto del principio di inerenza nonché limitando le differenze tra i diversi settori economici;
- ➔ **la revisione, la razionalizzazione ed il coordinamento della disciplina delle società di comodo e del regime dei beni assegnati ai soci / familiari**, nonché delle norme che disciplinano i trasferimenti dei cespiti.

Razionalizzazione IVA e imposte indirette

Nell'ottica di semplificazione dei sistemi speciali, è prevista la **razionalizzazione dell'IVA, in funzione della particolarità dei settori interessati e l'attuazione del regime IVA di gruppo ex art. 11, Direttiva n. 2006/112/CE**.

OSSERVA

È altresì prevista la revisione dell'imposta di registro, bollo, ipo-catastali, concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti, e in particolare:

- la semplificazione degli adempimenti e la razionalizzazione delle aliquote;
- l'accorpamento e la soppressione di fattispecie particolari

Lo Studio rimane a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e approfondimento di Vostro interesse. Cordiali saluti

DOTTORESSA ANNA FAVERO