



COMMISSIONI CONGIUNTE  
5<sup>^</sup> (BILANCIO) SENATO DELLA REPUBBLICA E  
V (BILANCIO) CAMERA DEI DEPUTATI

*ATTO SENATO N. 1586*

*DISEGNO DI LEGGE*

*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e  
bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 11 novembre 2019*

---

---

## INDICE

Considerazioni introduttive .....	3
Articolo 31 (Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici) .....	6
Articolo 75 (Rimodulazione degli oneri detraibili in base al reddito) .....	7
Articolo 78 (Fringe benefit auto aziendali) .....	7
Articolo 83 (Buoni pasto mense aziendali).....	9
Articolo 84 (Imposta sui servizi digitali di cui all'art. 1, comma 35, della legge 30 dicembre 2018, n. 145).....	9
Articolo 85 (Tracciabilità delle detrazioni) .....	10
Articolo 86 (Analisi di rischio) .....	11
Articolo 88 (Regime forfettario) .....	13
Articolo 89 (Rendimento beni).....	14
Articolo 95 (Unificazione IMU-TASI) .....	15
Articolo 96 (Riforma della riscossione Enti locali) .....	18
Proposte integrative del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili .....	20

---

### **Considerazioni introduttive**

Innanzitutto, consentiteci di esprimere il più vivo ringraziamento per l'opportunità che le Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato offrono oggi al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di formulare le proprie osservazioni e proposte sul disegno di legge di Bilancio per il triennio 2020-2022, dopo che lo scorso 7 novembre, in occasione dell'audizione avanti la Commissione Finanze della Camera, abbiamo avuto modo di soffermarci sul collegato decreto-legge n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

Nel suo complesso, la manovra è espansiva sul deficit per 16,3 miliardi nel 2020, 12,7 miliardi nel 2021 e 10,5 miliardi nel 2022.

Tale dato deve tuttavia essere letto tenendo presente che ben 23,1 miliardi sul 2020, 9,8 miliardi sul 2021 e 3,0 miliardi sul 2022 sono destinati alla sterilizzazione (integrale sul 2020, parziale sul 2021 e 2022) degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti che sarebbero altrimenti scattati nel 2020.

Al netto di queste partite, la manovra è restrittiva per 6,8 miliardi sul 2020, mentre rimane espansiva per 2,9 miliardi sul 2021 e per 7,5 miliardi sul 2022.

Tuttavia, poiché residuano 18,9 miliardi sul 2021 e 25,8 miliardi sul 2022 di aumenti di aliquote IVA e accise sui carburanti da disinnescare, è evidente che anche le prossime manovre restano soggette a un quadro finanziario di espansività formale, ma restrittività sostanziale sull'anno immediatamente successivo.

Questa premessa aiuta a capire come, in un quadro economico nazionale e internazionale che dovesse confermare anche per i prossimi anni una crescita del PIL particolarmente contenuta, anche l'abbandono *de facto* di politiche di bilancio volte al conseguimento del pareggio di bilancio, a favore di politiche volte sostanzialmente a una stabilizzazione del deficit sui livelli esistenti, non consentirà neppure nei prossimi anni ai Governi, quale che ne sia il colore e la composizione, di attuare politiche realmente espansive, dovendo invece scegliere inevitabilmente tra:

- a) lasciar almeno in parte scattare gli aumenti IVA;
- b) fare almeno in parte retromarcia dai provvedimenti di riduzione di entrate e di aumento di spese che, in particolare dalla legge di bilancio per il 2015 a quella per il 2019, hanno concorso ad alimentare l'ammontare degli aumenti differiti di IVA;
- c) recuperare in altro modo risorse per non fare nessuna delle due cose precedenti.

Venendo al dettaglio delle voci quantitativamente più significative in cui si articola la manovra, al netto della già ricordata sterilizzazione degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti sul fronte degli impieghi di risorse, nonché del già ricordato aumento del deficit sul fronte delle fonti di copertura, le scelte del Governo evidenziano quanto segue:

- 
- per quanto riguarda le note positive degli impieghi di risorse, la priorità è stata data a:
    - a) lo stanziamento di un fondo per la riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti, con modalità che dovranno essere definite mediante successivi interventi legislativi (3 miliardi nel 2020 e 5 miliardi a decorrere dal 2021);
    - b) il *cashback* per gli acquisti mediante moneta elettronica (zero nel 2020 e 3 miliardi a decorrere dal 2021);
    - c) le misure per la famiglia (572 milioni nel 2020; 1 miliardo nel 2021; 1,2 miliardi nel 2022);
    - d) il rinnovo contrattuale del pubblico impiego (334,1 milioni nel 2020 e 2,1 miliardi a decorrere dal 2021);
    - e) l'abolizione del cosiddetto "superticket" sanitario (185 milioni nel 2020 e 554 milioni a decorrere dal 2021);
    - f) la proroga delle detrazioni IRPEF relative agli interventi edilizi, con l'aggiunta della nuova detrazione per gli interventi sulle facciate (zero nel 2020; 877 milioni nel 2021; 1,1 miliardi nel 2022);
    - g) la proroga dei super-ammortamenti e degli iper-ammortamenti (zero nel 2020; 566 milioni nel 2021; 1,1 miliardi nel 2022);
  - per quanto riguarda le note dolenti delle fonti di copertura, la "stretta" maggiore è stata fatta su:
    - a) c.d. "*plastic tax*" (1,1 miliardi nel 2020; 1,8 miliardi nel 2021; 1,5 miliardi nel 2022);
    - b) abolizione del regime speciale del 20 per cento per le partite IVA individuali con fatturato tra 65.001 e 100.000 euro e modifiche al regime speciale del 15 per cento per le partite IVA individuali con fatturato fino a 65.000 euro (209 milioni nel 2020; 1,8 miliardi nel 2021; 1,2 miliardi nel 2022);
    - c) tassazione in capo ai dipendenti del reddito in natura rappresentato dalla concessione in uso promiscuo dell'auto aziendale (333 milioni nel 2020; 387 milioni nel 2021; 379 milioni nel 2022);
    - d) c.d. "Quota 100" (300 milioni nel 2020; 900 milioni nel 2021; 500 milioni nel 2022);
    - e) c.d. "*sugar tax*" (234 milioni nel 2020 e 262 milioni dal 2021);
    - f) potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione e pseudonomizzazione dei dati personali (125 milioni nel 2020; 251 milioni nel 2021; 460 milioni nel 2022);
    - g) deducibilità dell'ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili per i concessionari autostradali (340 milioni nel 2020 e 170 milioni dal 2021).

Un'altra voce consistente sul piano quantitativo, che non può essere classificata tra gli impieghi o le fonti, perché costituisce impiego di risorse nel 2020 (per 325 milioni) e invece fonte di copertura negli anni successivi (per 290 milioni nel 2021 e per 777 milioni nel 2022), è quella degli incentivi alla

---

patrimonializzazione delle imprese, mediante il ripristino al ribasso dell'ACE al posto della "mini-IRES" che nella passata manovra l'aveva soppiantata.

Se si considera che la precedente Legge di Bilancio per il 2019-2021 aveva sostituito l'ACE con la "mini-IRES" generando per l'Erario un saldo positivo sul 2019 (228 milioni) e sul 2020 (425 milioni) e un saldo negativo sul 2021 (355 milioni), il risultato complessivo di queste "marce avanti e indietro" è di 228 milioni in favore dell'Erario per il 2019, 100 milioni in favore dell'Erario per il 2020 e di 65 milioni in favore delle imprese per il 2021.

Lo sottolineiamo, perché pensiamo che si possa tutti condividere, legislatore compreso, che si tratta di un perfetto esempio di cattiva legislazione in cui si è cambiato solo per finalità di gettito e con la quale è stata seminata enorme incertezza nell'arco di un biennio, senza per altro raccogliere risultati apprezzabili né per l'Erario, né per le imprese.

Prima di entrare nel merito giuridico delle singole norme del disegno di legge di bilancio 2020-2022 su cui vorremmo proporvi alcune considerazioni, ci siano consentite alcune riflessioni sul mix di impieghi e fonti di copertura che costituiscono l'ossatura della manovra e che abbiamo precedentemente ricordato.

In primo luogo, pur condividendo la volontà politica di introdurre forme di premialità volte ad incentivare l'utilizzo della moneta elettronica, riteniamo meritevole di un momento di riflessione ulteriore il fatto che si destinino ben 3 miliardi a questa misura in un contesto di manovra che, nella ricerca di una quadratura dei conti oggettivamente non semplice, introduce numerosi balzelli, alcuni dei quali per altro più negativi in termini di impatto sui contribuenti che non positivi in termini di gettito per l'Erario.

Oltre alla *plastic tax*, alla *sugar tax* e all'aumento della tassazione dei redditi dei dipendenti con auto aziendali in uso promiscuo, già ricordate in ragione della loro rilevanza quantitativa nei saldi di bilancio, si contano gli aumenti di tassazione che deriveranno dalle modifiche alla disciplina fiscale dei buoni pasto (giuste nella parte in cui incentivano il ricorso ai buoni pasto elettronici, ma discutibili in quella in cui peggiorano la legislazione vigente per quelli cartacei) e delle detrazioni IRPEF al 19 per cento per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 120.000 euro.

Riservando alla misura sperimentale del *cashback* una dotazione di 1,5/2 miliardi, comunque consistente e di primissima fascia, rapportata alle dotazioni finanziarie delle altre misure della manovra, si potrebbe agevolmente ridurre o direttamente eliminare una serie di fonti di copertura attualmente previste nella manovra.

In secondo luogo, pur condividendo la volontà del Governo di impiegare risorse sulla riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti, con un intervento che vale circa la metà di quello fatto nel 2014 e che porterebbe quindi a 15 miliardi le risorse complessivamente impiegate in modo strutturale su questo fronte negli ultimi 5 anni, non possiamo non richiamare l'attenzione sul fatto che questa condivisibile linea d'azione

---

non viene portata avanti in parallelo ad una pari attenzione verso il lavoro autonomo, bensì spostando risorse da un comparto all'altro in modo molto netto e rilevante.

La manovra interviene sui regimi fiscali speciali che, a legislazione vigente, consentono alle partite IVA individuali con fatturato compreso tra 65.001 e 100.000 euro di optare per una tassazione al 20 per cento del reddito di impresa e di lavoro autonomo analiticamente determinato e con fatturato fino a 65.000 euro di optare per una tassazione del 15 per cento del reddito di impresa e di lavoro autonomo forfetariamente determinato.

Come abbiamo evidenziato, l'effetto combinato dell'abrogazione del primo regime e delle modifiche recate al secondo è quello di recuperare all'Erario gettito per 209 milioni nel 2020, 1,8 miliardi nel 2021 e 1,2 miliardi nel 2022.

Il punto non è tanto la scelta di procedere a queste abrogazioni e modifiche.

Anzi, il punto di equilibrio trovato in relazione alle modifiche al regime del 15 per cento appare ragionevole e l'abrogazione del regime del 20 per cento, pur penalizzando quei contribuenti che avrebbero potuto avvalersene, potrebbe essere anch'essa accettata senza troppe recriminazioni, a patto però che almeno una parte delle risorse così recuperate fosse reimpiegata in altre misure per il lavoro autonomo ritenute politicamente più importanti e calibrate di quelle abrogate.

Questo è infatti il punto.

Abrogare il regime del 20 per cento per rendere accessibile quello del 15 per cento anche a chi sceglie di fare impresa o libera professione in forma associata, eliminando così il disincentivo implicito alle aggregazioni professionali e l'incentivo implicito alle disaggregazioni delle aggregazioni esistenti che l'attuale assetto normativo determina, sarebbe stata una legittima scelta politica di ottimizzazione delle risorse disponibili anche nell'interesse del mondo del piccolo lavoro autonomo.

Prendere invece l'intero "bottino" di gettito che si ricava dalle modifiche che riguardano il comparto del piccolo lavoro autonomo e spostarlo fino all'ultimo euro su altri comparti è scelta politica ovviamente altrettanto legittima, ma anche altrettanto chiara e persino sorprendentemente netta nella sua evidenza.

Ciò premesso, sviluppiamo di seguito alcune considerazioni di carattere tecnico-giuridico relative a talune disposizioni presenti nel disegno di legge di bilancio 2020-2022.

### ***Articolo 31 (Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici)***

L'articolo 31 stanziava 3 miliardi di euro per gli anni 2021 e 2022 per l'attribuzione di rimborsi in denaro a favore di soggetti che fanno uso di strumenti di pagamento elettronici. Con un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da emanarsi entro il 30 aprile 2020, sono disciplinate le modalità di attuazione della presente disposizione.

---

Al riguardo, per dare maggiore efficacia alla misura, si auspica che i tempi di erogazione dei rimborsi siano quanto più prossimi al sostenimento delle spese effettuate da parte dei contribuenti tramite i predetti strumenti di pagamento elettronici e che le commissioni a carico degli esercenti su detti pagamenti siano ridotte al minimo, in modo da favorire la realizzazione delle finalità sottese alla disposizione in esame.

### ***Articolo 75 (Rimodulazione degli oneri detraibili in base al reddito)***

L'articolo 75 riduce il grado di detraibilità dall'imposta lorda sui redditi degli oneri detraibili di cui all'articolo 15 del TUIR per i contribuenti con reddito complessivo, al netto di quello relativo all'abitazione principale e alle relative pertinenze, superiore a 120.000 euro, fino ad azzerare del tutto la detraibilità al superamento della soglia di 240.000 euro di reddito complessivo.

Tale riduzione non si applica agli interessi relativi ai prestiti e mutui agrari, all'acquisto e alla costruzione dell'abitazione principale e alle spese sanitarie per patologie gravi che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, di cui ai commi 1, lettere a), b) e c) e 1-ter, dell'articolo 15 del TUIR.

Al riguardo, sarebbe opportuno selezionare meglio gli oneri detraibili che restano esclusi da tale disciplina, in modo da non far venir meno l'incentivo ad effettuare, in particolare da parte dei contribuenti più facoltosi, le erogazioni liberali previste dall'articolo 15 del TUIR a favore, ad esempio:

- di Stato, regioni, enti locali territoriali, enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro, che svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico o che organizzano e realizzano attività culturali;
- di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nello spettacolo;
- degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari senza scopo di lucro;
- delle società e associazioni sportive dilettantistiche;
- del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Vi è inoltre da considerare che la previsione della detraibilità di molti degli oneri contemplati dall'articolo 15 del TUIR è finalizzata a far emergere il conflitto d'interessi tra sostenitore della spesa e percettore delle somme, finalità che la disposizione in esame vanifica con riferimento alle spese sostenute dai contribuenti più facoltosi.

### ***Articolo 78 (Fringe benefit auto aziendali)***

L'articolo 78 del disegno di legge di bilancio 2020-2022 modifica, in senso significativamente peggiorativo, il trattamento fiscale delle auto aziendali concesse in uso promiscuo ai dipendenti, dal punto di vista della tassazione del reddito di lavoro che deriva in capo a questi ultimi da tale concessione in uso.

---

I periodici “attacchi fiscali” alle auto aziendali date in uso promiscuo ai dipendenti nascono dalla convinzione che si tratti di un privilegio che sconta un regime di tassazione di favore.

In realtà, l'auto aziendale può essere considerata un privilegio nella stessa misura in cui è un privilegio avere sul posto di lavoro un ufficio tutto per sé, piuttosto che dover condividere un *open space*.

Fermo restando il rispetto dei contratti collettivi di lavoro e della dignità dei lavoratori, le aziende sono libere di scegliere quali dotazioni aziendali mettere a disposizione di quali dipendenti e ciò vale anche per l'auto.

Ovviamente, poiché, a differenza di un ufficio più confortevole, l'auto può venire utilizzata dal dipendente anche nell'ambito della sua vita privata (proprio in questo risiede l'uso “promiscuo”), è giusto che la parte di utilizzo che esula dal lavoro costituisca per il dipendente una utilità economica in natura che deve essere tenuta presente nel calcolo complessivo del suo reddito di lavoro imponibile ai fini fiscali e contributivi.

L'attuale normativa prevede esattamente questo: né più, né meno.

Per calcolare l'entità di reddito di lavoro in natura (che si somma al reddito di lavoro in denaro), si prendono a riferimento il costo chilometrico unitario elaborato ogni anno dall'ACI, relativamente alla specifica tipologia di autovettura concessa in uso promiscuo, e lo si moltiplica per 15.000, perché si assume come percorrenza media annua quella di 15.000 chilometri (come per ogni soglia forfetaria in ogni ambito, anche in questo chi ne fa di meno ci perde, chi ne fa di più ci guadagna).

Dopodiché si considera reddito imponibile per il dipendente il 30 per cento dell'importo che scaturisce da questa moltiplicazione, ma ciò non costituisce una riduzione arbitraria o un'agevolazione per il lavoratore, bensì l'applicazione di un rapporto che si fonda sulla presunzione di un utilizzo per finalità di lavoro 5 giorni su 7 (71,43 per cento) e per finalità private 2 giorni su 7 (28,57 per cento).

Specularmente, i costi sostenuti in relazione all'auto aziendale sono deducibili dal reddito d'impresa dell'azienda solo nella misura del 70 per cento, proprio perché si considera ineducibile la parte riferibile alla quota di utilizzo non aziendale dell'auto da parte del dipendente (30 per cento).

Dove sta l'arbitrario trattamento di favore da correggere?

L'idea iniziale del Governo era di incrementare dal 30 per cento al 100 per cento l'ammontare imponibile in capo al dipendente del valore ACI di percorrenza annuo medio di 15.000 chilometri, con ciò negando in radice la natura stessa dell'utilizzo promiscuo dell'auto, perché è evidente che questa scelta normativa avrebbe presupposto un utilizzo al 100 per cento per fini privati e non aziendali da parte del dipendente.

Di fronte all'immediata alzata di scudi dentro e fuori il perimetro della maggioranza, il Governo ha fatto una prima marcia indietro e ha dato una giustificazione “green” agli aumenti di tassazione sul reddito dei dipendenti con auto aziendale in uso promiscuo, prevedendo la conferma del 30 per cento per le auto elettriche o ibride e “solo” un raddoppio al 60 per cento per le auto di altro tipo, al netto di quelle più inquinanti per cui ha confermato l'aumento più che triplo al 100 per cento.



---

È però del tutto evidente che si tratta di una misura che non può essere definita ragionevole.

La percentuale, come abbiamo ricordato, è infatti un riflesso del rapporto medio tra “uso privato” e “uso totale” che il legislatore ritiene di poter individuare con riguardo all’uso promiscuo dell’auto aziendale da parte dei dipendenti; ed è del tutto evidente che esso non ha nulla a che vedere con il tipo di trazione che alimenta l’auto aziendale.

Si ritiene pertanto che la misura proposta sulle auto aziendali in uso promiscuo ai dipendenti sia da eliminare, anche nella sua ultima formulazione confluita nel disegno di legge in oggetto.

Semmai si dovrebbe intervenire sulle auto che i lavoratori autonomi utilizzano anch’essi promiscuamente per produrre il proprio reddito di lavoro e per la vita privata, perché risultano ormai da troppo tempo ingiustamente penalizzati, a causa dello stesso pregiudizio che sta alla base della norma di cui all’articolo 78.

### ***Articolo 83 (Buoni pasto mense aziendali)***

L’articolo 83 interviene sul regime fiscale dei “buoni pasto”, elevando da 7 a 8 euro la quota non sottoposta a imposizione ove siano erogati in formato elettronico e, allo stesso tempo, riducendo da 5,29 a 4 euro la quota che non concorre alla formazione del reddito di lavoro, ove siano erogati in formato diverso da quello elettronico.

Pur comprendendo le esigenze di gettito sottese alla riduzione del valore non imponibile dei “buoni pasto” cartacei, si ritiene la misura non congrua, in quanto eccessivamente penalizzante per i lavoratori che per i motivi più disparati non riescono a ricevere i “buoni” in formato elettronico e considerata altresì l’estrema esiguità e insufficienza del valore attualmente vigente pari a 5,29 euro.

Si ritiene pertanto più opportuno lasciare invariata quest’ultima soglia, fermo restando l’incremento del valore escluso da tassazione per i “buoni” in formato elettronico.

### ***Articolo 84 (Imposta sui servizi digitali di cui all’art. 1, comma 35, della legge 30 dicembre 2018, n. 145)***

L’articolo 84 si pone in continuità con la disposizione introdotta lo scorso anno: plasma il prelievo nazionale sulla scia della proposta di direttiva comunitaria COM (2018) 148 final del marzo 2018; integra il dettato normativo in modo coerente con tale scelta rendendo di conseguenza superfluo il decreto ministeriale che avrebbe dovuto meglio declinare le modalità di applicazione del prelievo (al punto da determinare l’abrogazione del comma che lo prevedeva) e dispone l’efficacia della misura a partire dal 1° gennaio prossimo.

Nonostante ciò sono parecchi i punti che rimangono insoluti, in prima battuta riconducibili al fatto che la proposta di direttiva evocata dalla norma nazionale ha nel frattempo cambiato pelle, prevedendo il prelievo soltanto sui corrispettivi derivanti dalla veicolazione di pubblicità mirata, ed essendo di fatto finita su un binario morto per la constatata assenza del necessario consenso a livello unionale.

---

Le novità normative, inoltre, circoscrivono significativamente l'ambito oggettivo di applicazione dell'imposta, mandando pressoché esenti i giganti della *web economy* che in realtà il prelievo in via di introduzione voleva, nelle sue intenzioni, colpire.

Non si può non stigmatizzare il mancato recepimento di molti dei dettagli contenuti nella "sorgente" comunitaria, finendo così per instillare negli operatori di settore più di un interrogativo di difficile soluzione (combattuti come sono fra l'interpretare tali "vuoti" normativi come il frutto di una dimenticanza oppure di una scelta consapevole): è il caso, a titolo esemplificativo, di talune definizioni, quali sono quelle di "*interfaccia digitale*" o di "*utente*"; della rilevanza ai fini che qui interessano della raccolta e della valorizzazione di dati in forza dell'attivazione di sensori non dipendenti da un comportamento consapevole dell'utente.

Inoltre, la corretta individuazione del periodo di osservazione al fine di stabilire, mediante superamento delle soglie di fatturato mondiale e nazionale, la soggettività passiva dei potenziali contribuenti accentua gli oneri di *compliance* del provvedimento, da attuare nel breve volgere di due mesi (i contribuenti sono infatti tenuti alla predisposizione di idonea contabilità a supporto della raccolta dei dati necessari per la liquidazione dell'imposta dovuta).

Rimangono poi confermati i dubbi suscitati dalla versione della normativa di prossima sostituzione; in particolare:

- la natura dell'imposta, rilevante ai fini della risoluzione dei risvolti di fiscalità internazionale quando applicata a soggetti passivi non residenti;
- l'agevole disponibilità dei dati ai fini della corretta individuazione e misurazione del presupposto imponibile (essendo la stessa legata ad una mole di dati non nella immediata disponibilità del contribuente, oltre che difficilmente conservabili in vista di possibili verifiche future);
- la difficoltà di individuare il soggetto passivo e la misura dell'imponibile dallo stesso prodotto al cospetto di forme pubblicitarie sempre più evolute (è il caso della forma di pubblicità nota come *programmatic*, dove la veicolazione del messaggio pubblicitario è il frutto della combinazione di algoritmi nella disponibilità non del solo *medium* pubblicitario ma anche degli inserzionisti o dei loro mandatar).

### **Articolo 85 (Tracciabilità delle detrazioni)**

L'articolo 85 dispone che ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche la detrazione dall'imposta lorda nella misura del 19 per cento degli oneri spetta a condizione che questi ultimi siano sostenuti con versamento bancario o postale ovvero mediante altri sistemi di pagamento tracciabili, come carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari.

---

Il comma 2 dispone che resta ferma la possibilità di pagare in contanti, senza perdere il diritto alla detrazione, i medicinali e i dispositivi medici, nonché le prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale.

Al riguardo, al di là di quest'ultima esclusione, sarebbe auspicabile prevedere in via generale per tutti gli oneri detraibili una soglia al di sotto della quale sia possibile pagare in contanti, in modo da non penalizzare eccessivamente i pagamenti di modesto importo per i quali, in molte circostanze, è più difficoltoso effettuare il pagamento con sistemi tracciabili.

### **Articolo 86 (Analisi di rischio)**

L'articolo 86 integra la disciplina delle analisi del rischio di evasione effettuate dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza.

I commi 1 e 3 dell'articolo in esame stabiliscono che, per le attività di analisi del rischio di evasione effettuate utilizzando le informazioni contenute nell'archivio dei rapporti finanziari tenuto presso l'anagrafe tributaria, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza si avvalgono delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati di cui dispongono, allo scopo di individuare criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo, nel rispetto di specifiche condizioni poste a protezione dei dati personali dei cittadini.

A quest'ultimo fine il comma 1 prevede che l'utilizzo delle informazioni sulle operazioni bancarie e finanziarie avvenga previa pseudonimizzazione dei dati personali e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 23 del Regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati personali - RGPD).

La "pseudonimizzazione" dei dati personali viene definita dall'articolo 4 del RGPD come il trattamento dei dati personali effettuato in modo tale che gli stessi non possano più essere attribuiti a un interessato specifico senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive, a condizione che tali informazioni aggiuntive siano conservate separatamente e soggette a misure tecniche e organizzative intese a garantire che tali dati personali non siano attribuiti a una persona fisica identificata o identificabile.

Contestualmente, il comma 2, al fine di dare "copertura" normativa alle limitazioni dei diritti dell'interessato al trattamento dei dati personali derivanti da tale nuova modalità di utilizzo dei dati, modifica il decreto legislativo n. 196 del 2003, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali.

In particolare, viene integrato l'articolo 2-undecies del Codice, il quale stabilisce che i diritti riconosciuti dagli articoli da 15 a 22 del RGPD (diritti di accesso, di rettifica e cancellazione, di limitazione del trattamento e opposizione al trattamento, portabilità, esclusi i diritti di trasparenza e informazione) non possono essere esercitati qualora dall'esercizio degli stessi possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto ad una serie di attività di pubblico interesse, fra le quali, alla lettera a) del comma 1, vengono incluse le "attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale".

---

Al riguardo, va tuttavia segnalato che il regolamento europeo sulla *privacy* specifica che le limitazioni in nome dell'interesse pubblico devono comunque rispettare «l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali» e devono configurarsi come una misura «necessaria e proporzionata».

E la proporzionalità è uno dei principi su cui il Garante per la protezione dei dati personali ha fatto e continua a far sentire la sua voce per ricordare al Fisco che raccoglie troppi dati, numerosi dei quali non pertinenti con i fini che si prefigge. Il presidente dell'Autorità, Antonello Soro, ha pubblicamente sottolineato infatti che, anche in campo fiscale, l'accumulo di dati della più varia natura, per scopi diversi, non soltanto può non essere conforme al principio di proporzionalità, ma può risultare inutile quando mancano mezzi adeguati a disporre le verifiche conseguenti. In tal senso, l'eccesso di informazioni o una selezione inadeguata può rivelarsi persino un ostacolo.

Problematica questa che il Garante ha sollevato anche nell'audizione tenuta, non più tardi di una settimana fa, presso la VI commissione permanente Finanze della Camera dei Deputati sull'articolo 14 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (Atto Camera n. 2220), che prevede analoghe misure in materia di utilizzo dei dati contenuti nei *file* delle fatture elettroniche.

La protezione dei dati non impedisce certo la digitalizzazione dei pagamenti o il contrasto dell'evasione (importante anche per garantire la necessaria equità fiscale), ma richiede che siano svolte nel rispetto dei diritti fondamentali della persona. Diritti che il legislatore non può, con un tratto di penna, sacrificare oltremodo, pur nel perseguimento di finalità di pubblico interesse.

In particolare, il regolamento europeo sulla *privacy* pretende che lo Stato debba operare un corretto bilanciamento dei diritti costituzionalmente protetti interessati dalla misura che si vuole adottare (nella specie, il diritto alla riservatezza dei dati personali, per il contribuente, e il diritto a riscuotere le imposte, per lo Stato), al fine di garantire una proporzionalità della misura di limitazione dei diritti in gioco. Ma richiede anche che tale limitazione abbia carattere di necessità al fine di salvaguardare l'attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale.

Per verificare se, nel caso di specie, il legislatore abbia rispettato in concreto tali criteri bisogna tuttavia valutare l'intero assetto normativo e regolamentare a tutela dei diritti erariali. Non possono infatti essere trascurati, nella predetta valutazione, le disposizioni che già attualmente riservano all'Amministrazione finanziaria strumenti di contrasto all'evasione piuttosto efficaci (derivanti, solo per citare quelli più recenti, dalla disponibilità dei dati relativi alle fatture elettroniche, ai corrispettivi telematici e alle liquidazioni periodiche IVA), a cui sono associati poteri di controllo che, già di per sé, incidono pesantemente sulla sfera giuridico-patrimoniale del contribuente (si pensi, solo per fare qualche esempio, alla possibilità di emettere atti di accertamento aventi valore di titolo esecutivo, di utilizzare presunzioni legali o semplici a proprio favore che

---

addossano sul contribuente l'onere di fornire la prova contraria, di attivare misure cautelari o di effettuare indagini finanziarie senza l'autorizzazione di soggetti terzi, ecc.).

Alla luce di tale articolato contesto normativo, restano dunque forti le perplessità circa la conformità delle disposizioni in commento con i principi e le libertà fondamentali garantiti dal regolamento europeo sulla *privacy*.

### **Articolo 88 (Regime forfettario)**

L'articolo 88 reca alcune modifiche alla disciplina del regime forfettario per imprenditori individuali e lavoratori autonomi di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, l'articolo:

- reintroduce, come condizione per l'accesso al regime forfettario con imposta sostitutiva al 15 per cento, il limite delle spese sostenute per lavoro dipendente o accessorio e per collaboratori (elevandolo a 20.000 euro lordi rispetto alla misura di 5.000 euro vigente fino al 2017), nonché ripristina l'esclusione per coloro che hanno conseguito redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti l'importo di 30.000 euro (fatto salvo il caso di cessazione del rapporto di lavoro), limiti da verificare in entrambi i casi nell'anno precedente a quello di riferimento;
- stabilisce un sistema di premialità per i soggetti che hanno un fatturato annuo costituito esclusivamente da fatture elettroniche, prevedendo che il termine di decadenza per la notificazione degli avvisi di accertamento è ridotto di un anno rispetto ai vigenti cinque anni.

Sempre con riferimento alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni, come anticipato nelle considerazioni introduttive, viene inoltre soppressa l'imposta sostitutiva al 20 per cento per i contribuenti con ricavi/compensi tra 65.001 e 100.000 euro prevista a partire dal 2020 dalla legge di bilancio 2019 (commi da 17 a 22, dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145).

Avuto riguardo al ripristino dell'esclusione dal regime forfettario per coloro che percepiscono, nel corso dell'anno precedente a quello in cui intendono avvalersi del forfait, redditi di lavoro dipendente e assimilati eccedenti la soglia di 30.000 euro, va osservato che tale esclusione rischia di far ricadere nel sommerso una moltitudine di attività di tipo marginale che pensionati e lavoratori dipendenti svolgono abitualmente (questi ultimi, come seconda attività per "arrotondare" lo stipendio) e che grazie al regime forfettario sono state regolarizzate con l'apertura della partita IVA.

Per quanto concerne la premialità per coloro che decidono di emettere le fatture in forma elettronica, si ritiene che la sola riduzione di un anno degli ampi termini di accertamento previsti dalla legge non sia sufficiente a spingere un numero consistente di soggetti in regime forfettario a lasciare la molto più snella e agevole modalità di emissione delle fatture in forma cartacea. Per ottenere il risultato auspicato, maggiore *appeal* potrebbe avere l'esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all'articolo 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e

---

all'articolo 54, secondo comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 o, quanto meno, la limitazione della possibilità di loro attivazione al superamento di determinate soglie minime in valore assoluto o percentuale rispetto ai ricavi/compensi dichiarati.

Al di là delle disposizioni contenute nell'articolo 88, si sottolinea la necessità di rimuovere la causa di esclusione dal regime forfetario attualmente prevista dal comma 57, lettera d), dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 costituita dalla partecipazione in società di persone, associazioni e imprese familiari.

L'attuale assetto normativo si risolve infatti in un disincentivo implicito alle aggregazioni professionali e, contestualmente, in un incentivo implicito alla disgregazione delle attività professionali o di impresa svolte in forma associata, in un contesto economico e professionale in cui sarebbe semmai opportuno concepire incentivi all'aggregazione, nell'interesse del mercato che richiede servizi sempre più specializzati e del settore del piccolo lavoro autonomo per favorirne la competitività.

Tale effetto distorsivo del mercato dei servizi professionali è testimoniato dai dati più recenti pubblicati dall'Osservatorio sulle partite IVA del Ministero dell'economia e delle finanze che hanno registrato, nel primo semestre del 2019, un sostanzioso incremento delle attivazioni di nuove partite IVA individuali in regime forfetario pari al 38,3 per cento rispetto al medesimo periodo del 2018 a cui è corrisposta una sensibile riduzione delle nuove partite IVA attivate da associazioni professionali e società di persone, pari al 16,4 per cento, e da società di capitali, pari all'8,6 per cento.

Al fine di rimuovere tale evidente distorsione del mercato, si ritiene pertanto necessario eliminare l'incompatibilità tra regime forfetario e partecipazione in associazioni professionali, società di persone, imprese familiari e società tra professionisti.

### ***Articolo 89 (Rendimento beni)***

L'articolo 89, al comma 1, ripropone la facoltà per persone fisiche, società semplici, enti non commerciali e soggetti non residenti privi di stabile organizzazione in Italia di rideterminare i valori delle partecipazioni in società non quotate e dei terreni (sia agricoli sia edificabili) posseduti, a condizione che il valore così rideterminato sia assoggettato a un'imposta sostitutiva che il comma 2 dell'articolo in esame incrementa all'11 per cento rispetto a quella unica dell'8 per cento che era in vigore fino alla proroga del regime prevista per il 2018 e a quella del 10 per cento prevista per terreni e partecipazioni non qualificate nel 2019.

Trattandosi della tredicesima riproposizione della disciplina dalla sua prima applicazione nel 2002, per raggiungere gli obiettivi in termini di gettito ascritti alla misura in esame, sarebbe opportuno ridurre l'aliquota dell'imposta sostitutiva almeno all'8 per cento, avendo molti contribuenti già fruito in passato della disciplina e considerata l'ancora attuale fase di stagnazione del mercato immobiliare e dell'economia in generale.

---

Considerata poi la reiterata riproposizione del regime sostitutivo, si ritiene necessaria, anche per fini di semplificazione, una stabilizzazione della disciplina, facendo venir meno la sua limitazione di ordine temporale alla sola annualità di riferimento.

Il comma 3 dell'articolo 89 incrementa dal 20 al 26 per cento l'imposta sostitutiva dell'IRPEF applicabile sulle plusvalenze realizzate al di fuori del regime di impresa o di lavoro autonomo in caso di cessioni a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni.

I commi dal 4 all'11 dell'articolo 89 ripropongono, a favore di imprese ed enti che non adottano i principi contabili internazionali, la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2018, in deroga alle disposizioni di legge vigenti in materia, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota del 12 per cento per i beni ammortizzabili e del 10 per cento per i beni non ammortizzabili.

Le aliquote risultano quindi ridotte rispetto a quelle, rispettive, del 16 e del 12 per cento previste in occasione dell'ultima legge di rivalutazione, con una sostanziale presa d'atto che queste ultime risultavano troppo vicine all'aliquota IRES ordinaria del 24% perché l'agevolazione potesse avere un *appeal* per le imprese potenzialmente interessate.

Per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione è invece prevista un'imposta sostitutiva del 10 per cento che non si discosta da quella prevista dai precedenti provvedimenti di rivalutazione e risulta, quindi, tendenzialmente elevata. L'affrancamento, come è noto, rende da subito disponibile per la distribuzione il saldo senza ulteriori conseguenze impositive sulla società.

Sarebbe opportuno quindi ridurre anche l'imposta sostitutiva sull'affrancamento del saldo attivo di rivalutazione in proporzione alla riduzione disposta per le aliquote previste per la rivalutazione dei beni.

Una misura che risulterebbe molto apprezzata dalle imprese che in passato si sono avvalse delle precedenti leggi di rivalutazione e da cui potrebbe derivare un discreto gettito aggiuntivo per l'erario consisterebbe nella riapertura dei termini per l'affrancamento dei saldi attivi di rivalutazioni effettuate in passato e ancora iscritti in bilancio alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2019. A distanza di molti anni dalla rivalutazione, le imprese potrebbero avere oggi recuperato le disponibilità finanziarie per l'affrancamento dei saldi attivi pregressi che non avevano all'epoca della rivalutazione, dovendo comunque sostenere il carico del pagamento dell'imposta sostitutiva sui beni rivalutati.

### **Articolo 95 (Unificazione IMU-TASI)**

L'articolo 95 riforma l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, unificando le due vigenti forme di prelievo: l'Imposta municipale propria (IMU) e il Tributo per i servizi indivisibili (TASI).

In particolare, al comma 1, viene abolita l'imposta unica comunale (IUC) a decorrere dal 2020, ad eccezione della tassa sui rifiuti (TARI) e nei commi successivi viene ridisciplinata l'imposta municipale propria (IMU).

---

Alcuna modifica viene apportata invece all'autonomia impositiva della Regione Friuli Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano prevista dai rispettivi Statuti (per le predette Province è quindi confermata l'applicazione, rispettivamente, dell'IMIS e dell'IMI).

Riguardo alla riscrittura dell'IMU, si segnalano di seguito una serie di interventi che sarebbe utile adottare per eliminare alcune criticità e incoerenze della disciplina vigente.

In un'ottica di maggiore equità, appare necessario interrogarsi sulla adeguatezza, rispetto al mondo contemporaneo e alle sue prevedibili evoluzioni future, di un sistema di tassazione degli immobili che ancora oggi è improntato nel senso di considerare come irrilevante, o addirittura da penalizzare, la circostanza di fatto della mancata utilizzazione di un immobile.

La disciplina in via di introduzione non fa eccezione a questa ormai vetusta impostazione e conferma senza modifiche un impianto normativo che prevede lo stesso identico carico fiscale IMU per un medesimo immobile utilizzato o non utilizzato, nonché la penalizzazione della sottoposizione a IRPEF, nella misura del 50%, del reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale, anche se assoggettati a IMU.

Eppure è del tutto evidente come questa impostazione, che ha un senso in un contesto demografico e di rapporto tra domanda e offerta di mercato in cui tenere un "immobile a disposizione" è prevalentemente una scelta di chi ne ha la disponibilità, assume contorni paradossali e profondamente iniqui allorché, come in prevalenza accade oggi, è conseguenza di un eccesso strutturale dell'offerta sulla domanda.

In particolare, pare evidente la necessità di tener conto, ai fini delle imposte locali di possesso così come delle imposte dirette, della riduzione anche significativa di valore che si dilata di pari passo al prolungarsi dell'inutilizzo di un bene immobile.

È un cambio di logica nella tassazione degli immobili, quest'ultimo, fondamentale anche nell'ottica del rilancio del settore immobiliare, soprattutto quello concernente il comparto degli immobili commerciali e industriali, posto che il "rischio fiscale" connesso al pagamento di elevate imposte di possesso, che restano insensibili nel tempo anche ad eventuali periodi di inutilizzo del bene, costituisce un evidente freno all'investimento immobiliare.

Parzialmente connesso al precedente tema del necessario cambio di logica fiscale sui casi di "mancato utilizzo", è quello della equa ripartizione del carico fiscale tra utilizzatori e proprietari degli immobili.

Sarebbe auspicabile che l'unificazione della TASI nell'IMU non determini anche la "sparizione" dell'unica intuizione felice che ha caratterizzato l'introduzione di quello che è stato per il resto l'infelicissimo concepimento di due tributi comunali distinti: la ricomprensione tra i soggetti passivi non solo dei titolari di diritti reali sugli immobili, ma anche degli effettivi utilizzatori dei medesimi, che è da decenni patrimonio comune di altre legislazioni fiscali europee, a cominciare, ad esempio, da quella francese.



---

Essa consente di ripartire in modo più adeguato il carico fiscale tra la componente che trova il proprio presupposto imponibile nella corrispettività per i servizi locali, che consentono all'utilizzatore di poter fruire dell'immobile in un contesto urbano funzionante, e la componente che trova il proprio presupposto nella pura e semplice capacità contributiva, che deriva dalla titolarità di un diritto reale sull'immobile.

L'intera concentrazione del carico fiscale in capo al proprietario dell'immobile trasforma l'IMU in una "super-patrimoniale" e penalizza peraltro, una volta di più, i proprietari degli immobili che restano inutilizzati, rispetto a quelli degli immobili che trovano un loro utilizzo.

Per quanto concerne gli immobili compresi nelle procedure di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa, il comma 31 dell'articolo in esame conferma la previsione secondo cui il versamento dell'imposta dovuta per il periodo di durata dell'intera procedura concorsuale deve essere effettuato entro il termine di tre mesi *"dalla data del decreto di trasferimento degli immobili"*.

Al riguardo, si osserva che le vendite nell'ambito della procedura avvengono prevalentemente non con decreto di trasferimento del giudice delegato ma con contratti di vendita stipulati dinanzi ad un notaio. Sarebbe utile quindi prevedere espressamente che il versamento dell'IMU avvenga entro tre mesi *"dalla data del decreto di trasferimento o dell'atto di vendita dell'immobile"*.

Per gli immobili compresi nelle procedure concorsuali, si ritiene inoltre necessario prevedere che la base imponibile sia costituita dal prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile, ciò in quanto la procedura fallimentare è volta a perseguire interessi di carattere pubblico (eliminazione delle imprese decotte dal mercato e recupero dei crediti in regime di concorsualità) e le vendite all'incanto dei beni che attraverso di essa vengono effettuate, anche per le forme di pubblicità assicurate dagli organi del fallimento, sono tali da assicurare il miglior prezzo di realizzo ai beni che vengono posti in vendita (di norma, secondo la stima peritale).

Si suggerisce inoltre di estendere la previsione del pagamento dell'IMU a valere sul ricavato della vendita dell'immobile anche nel caso del concordato preventivo di tipo liquidatorio, dove la gestione della procedura è normalmente affetta dalle stesse carenze di liquidità della procedura di fallimento.

Quanto al regime sanzionatorio, il comma 38 dell'articolo in esame stabilisce che *"In caso di omessa presentazione della dichiarazione, si applica la sanzione dal 100 per cento al 200 per cento del tributo non versato, con un minimo di 50 euro"*.

Al riguardo, dovrebbe essere specificato che in caso di accertamento dell'ente locale relativo a più annualità, la sanzione per omessa presentazione della dichiarazione si applica solo una volta in relazione all'anno in cui tale dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata per la prima volta.

L'applicazione della sanzione per omessa presentazione della dichiarazione per tutti gli anni oggetto di accertamento risulterebbe infatti del tutto sproporzionata rispetto alla gravità della violazione commessa.

---

Al fine di favorire l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, si suggerisce inserire nel nuovo testo normativo una disposizione di coordinamento con la disciplina del ravvedimento operoso, al fine di consentire l'utilizzo di questo istituto anche oltre l'anno successivo alla scadenza del saldo dell'IMU annuale.

Ciò può essere ottenuto mediante un rinvio alle lettere *b-ter*) e *b-quater*) dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 472/1997 (che disciplinano il ravvedimento per i tributi diversi da quelli locali), disposizioni oggi non applicabili ai tributi locali per espressa previsione contenuta nel successivo comma 1-*bis* dello stesso articolo (che dovrebbe dunque essere abrogata).

Al fine di deflazionare il contenzioso in materia, sarebbe altresì necessario prevedere espressamente l'applicazione dell'istituto dell'accertamento con adesione, mediante rinvio al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, oggi subordinata alla volontà del singolo ente locale da esprimere in sede regolamentare, in modo da evitare ingiustificate disparità di trattamento dei contribuenti derivanti dalla diversa ubicazione degli immobili posseduti.

Si segnala infine che il comma 36 dell'articolo in esame stabilisce che la nuova IMU dovuta sui beni strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 60 per cento per i periodi d'imposta successivi a quelli in corso, rispettivamente, al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020, per poi divenire integralmente deducibile, ai sensi del precedente comma 35, a decorrere dal periodo d'imposta 2022.

Peraltro, auspicando questo Consiglio – come ha già espresso in altre occasioni – un percorso di semplificazione, concettualmente simile a quello qui realizzato attraverso l'unificazione tra IMU e TASI, grazie al quale l'IRAP, anche a parità di gettito tributario, possa essere trasformata in un prossimo futuro in una addizionale dell'IRES, si auspica, nelle more della realizzazione di tale obiettivo, che la deducibilità dell'IMU possa essere estesa anche ai fini della determinazione della base imponibile dell'IRAP (superando l'attuale previsione di indeducibilità contenuta nel comma 35 dell'articolo in esame).

### ***Articolo 96 (Riforma della riscossione Enti locali)***

L'articolo 96 reca una complessiva riforma della riscossione degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva, fermo restando l'attuale assetto dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate locali.

Al riguardo, l'aspetto più rilevante è costituito dall'introduzione dell'istituto dell'accertamento esecutivo anche per i tributi degli enti locali, sulla falsariga di quanto già previsto per le entrate erariali, che consente di emettere un unico atto di accertamento avente valore di titolo esecutivo.

La relazione illustrativa chiarisce che tale estensione ha l'obiettivo di razionalizzare la procedura di riscossione delle entrate degli enti locali attraverso l'eliminazione dei diversi atti finalizzati allo stesso procedimento, che attualmente rendono problematica l'individuazione degli atti esecutivi, dal momento che si assiste, a secondo

---

del soggetto che emette detti atti, ad una differenziazione dei medesimi: vale a dire il ruolo di cui al d.P.R. n. 602 del 1973 nel caso in cui la riscossione coattiva è stata affidata all'Agenzia delle entrate-Riscossione e l'ingiunzione fiscale di cui al R.D. n. 639 del 1910 se l'ente locale procede direttamente alla riscossione o l'abbia affidata a un soggetto iscritto nell'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446 del 1997.

Gli accertamenti esecutivi riguardano non solo i tributi ma anche le entrate patrimoniali degli enti, con esclusione delle contravvenzioni stradali.

Al riguardo, una prima criticità che si segnala riguarda la lettera d) del comma 9 dell'articolo in esame che, analogamente a quanto previsto per i tributi erariali, stabilisce che in presenza di fondato pericolo per il positivo esito della riscossione delle somme indicate negli avvisi di accertamento esecutivo, la riscossione di tali somme, nel loro ammontare integrale comprensivo di interessi e sanzioni, può essere affidata in carico ai soggetti legittimati alla riscossione forzata, anche prima del termine di sessanta giorni o l'eventuale termine per il ricorso.

Sul punto, si ritiene necessario prevedere, a tutela del diritto di difesa del contribuente, l'obbligo per l'ente impositore di motivare specificamente, nell'ambito dell'avviso di accertamento esecutivo notificato al contribuente, in merito alle circostanze che fanno ritenere sussistente il "*fondato pericolo per il positivo esito della riscossione*" ovvero, nel caso in cui quest'ultimo sia sopravvenuto rispetto alla notifica dell'accertamento, con una comunicazione specifica, opportunamente motivata sul punto, da notificare al contribuente, che possa essere impugnata dinanzi agli organi di giustizia tributaria.

Un'ulteriore criticità, anch'essa non risolta neppure per i tributi erariali, riguarda l'impossibilità di dilazionare il pagamento del terzo delle imposte e dei relativi interessi risultanti dall'accertamento esecutivo che il contribuente è tenuto a versare, in via provvisoria, qualora proponga ricorso contro l'atto impositivo.

Tale possibilità gli viene paradossalmente concessa soltanto se fa scadere il termine di sessanta giorni previsto per il pagamento di quanto dovuto in via provvisoria, potendo egli formulare la richiesta di dilazione del pagamento soltanto al soggetto legittimato alla riscossione forzata (e non anche all'ente impositore prima della scadenza del predetto termine di sessanta giorni), ma subendo la penalizzazione di dover corrispondere anche i relativi aggi di riscossione e interessi di mora.

Si propone pertanto di consentire al contribuente, in caso di ricorso, di richiedere direttamente all'ente impositore la dilazione del pagamento del terzo delle imposte e dei relativi interessi risultanti dall'accertamento esecutivo, prima della scadenza del termine di sessanta giorni previsto per la proposizione del ricorso e il pagamento di quanto dovuto.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il comma 20 dell'articolo in esame che individua i costi di elaborazione e di notifica degli atti e quelli delle successive fasi cautelari ed esecutive, posti a carico del debitore.

---

Per quanto concerne la quota denominata oneri di riscossione a carico del debitore (c.d. "aggi"), essi sono determinati in misura pari al 3% delle somme dovute in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla data di esecutività dell'atto di accertamento esecutivo, fino ad un massimo di 300 euro, ovvero pari al 6% delle somme dovute in caso di pagamento oltre detto termine, fino a un massimo di 600 euro.

Si tratta delle stesse misure previste per l'Agenzia delle entrate-Riscossione, ma con una rilevante differenza: è stato introdotto un tetto massimo di 300 o di 600 euro che invece tutt'ora manca per l'agente nazionale della riscossione. Si crea così una disparità di trattamento tra contribuenti, costretti a pagare un aggio superiore in caso di riscossione affidata all'agente nazionale, di dubbia legittimità costituzionale.

Si propone pertanto di prevedere un analogo tetto massimo anche per gli oneri di riscossione dovuti all'agente nazionale.

### ***Proposte integrative del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili***

Questo Consiglio Nazionale coglie altresì l'occasione per trasmettere a codeste onorevoli Commissioni congiunte:

- a) le proposte di semplificazione fiscale elaborate congiuntamente con Confindustria;
- b) le proposte presentate al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 2 ottobre 2019 di revisione della normativa riguardante gli ISA;
- c) proposte concernenti il regime fiscale delle società tra professionisti.