



Attuazione della Legge delega fiscale

Osservazioni allo schema di decreto legislativo riguardante
l'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito
delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi

(Atto Governo n. 88)

Position Paper

23 novembre 2023

Premessa

Prosegue l'iter di attuazione della **legge delega fiscale** (legge 9 agosto 2023, n. 111, recante "Delega al Governo per la riforma fiscale" – di seguito, **legge delega**) per la revisione del sistema tributario.

Lo schema di decreto legislativo riguardante l'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi (Atto Governo n. 88) è stato trasmesso il 27 ottobre u.s. alle Commissioni Bilancio e Finanze di Camera e Senato per l'espressione di un parere.

Di seguito, un primo esame dei contenuti di maggior rilievo per le imprese, nonché dei principali profili di attenzione in riferimento al DLGS IRPEF-IRES.

1. Struttura del DLGS e criteri di delega

Lo schema di DLGS IRPEF-IRES, nella prima parte (articoli da 1 a 3), attua, parzialmente, le disposizioni finalizzate a realizzare la revisione del **sistema di imposizione del reddito delle persone fisiche (IRPEF)**.

Merita ricordare che l'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge delega prevede i seguenti principi e criteri direttivi nell'ottica di una revisione dei profili generali dell'IRPEF, comuni a tutte le categorie reddituali¹:

1. garantire il rispetto del principio di progressività nella prospettiva del cambiamento del sistema verso un'unica aliquota d'imposta, attraverso il riordino delle deduzioni dalla base imponibile, degli scaglioni di reddito, delle aliquote di imposta e delle detrazioni dall'imposta lorda, tenendo conto di particolari finalità meritevoli di tutela (es. spese per figli, tutela del bene casa, miglioramento dell'efficienza energetica, assicurazioni contro il rischio di eventi calamitosi, inserimento giovani)²;

¹ I principi di revisione delle regole per le singole categorie reddituali IRPEF sono contenuti nell'articolo 5 alle lettere da b) a h).

² Nel dettaglio, si tratta di finalità di tutela dirette:

- alla composizione del nucleo familiare, in particolare di quelli in cui sia presente una persona con disabilità, e ai costi sostenuti per la crescita dei figli;
- alla tutela del bene costituito dalla casa, in proprietà o in locazione, e di quello della salute delle persone, dell'istruzione e della previdenza complementare;
- agli obiettivi del miglioramento dell'efficienza energetica, della riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio esistente nonché della rigenerazione urbana e della rifunzionalizzazione edilizia, valutando anche le esigenze di tutela, manutenzione e conservazione dei beni culturali;
- a misure volte a favorire la propensione a stipulare assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- a misure volte a favorire lo stabile inserimento nel mercato del lavoro dei giovani che non hanno compiuto il trentesimo anno di età.

2. conseguire il graduale perseguimento dell'equità orizzontale, con riferimento specifico alla progressiva applicazione della stessa *no tax area* e dello stesso onere fiscale per tutte le tipologie di reddito prodotto, privilegiando tale equiparazione, innanzitutto, tra i redditi di lavoro dipendente e i redditi di pensione.

La seconda parte del provvedimento (articoli 4 e 5) reca, invece, una prima – e solo parziale – attuazione di quanto previsto in materia di **imposizione sui redditi delle società e degli enti**.

In merito, l'articolo 6 della legge delega detta i seguenti criteri direttivi:

- a) riduzione dell'aliquota dell'IRES nel caso in cui sia impiegata in investimenti, con particolare riferimento a quelli qualificati, o anche in nuove assunzioni ovvero in schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili, una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito, entro i due periodi d'imposta successivi alla sua produzione. La riduzione non si applica al reddito corrispondente agli utili che, nel predetto biennio, sono distribuiti o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'attività d'impresa. La distribuzione degli utili stessi si presume avvenuta qualora sia accertata l'esistenza di componenti reddituali positivi non contabilizzati o di componenti negativi inesistenti; coordinamento di tale disciplina con le altre disposizioni in materia di reddito d'impresa;
- b) in alternativa alle disposizioni di cui al primo e al secondo periodo della lettera a), per le imprese che non beneficiano della riduzione di cui alla citata lettera, prevedere la possibilità di fruire di eventuali incentivi fiscali riguardanti gli investimenti qualificati, anche attraverso il potenziamento dell'ammortamento, nonché di misure finalizzate all'effettuazione di nuove assunzioni, anche attraverso la possibile maggiorazione della deducibilità dei costi relativi alle medesime;
- c) razionalizzazione e semplificazione dei regimi di riallineamento dei valori fiscali a quelli contabili, al fine di prevedere una disciplina omogenea e un trattamento fiscale uniforme per tutte le fattispecie rilevanti a tal fine, comprese quelle di cambiamento dell'assetto contabile e di limitare possibili arbitraggi tra realizzi non imponibili e assunzioni di valori fiscalmente riconosciuti;
- d) revisione della disciplina della deducibilità degli interessi passivi anche attraverso l'introduzione di apposite franchigie, fermo restando il contrasto dell'erosione della base imponibile realizzata dai gruppi societari transnazionali;
- e) riordino del regime di compensazione delle perdite fiscali e di circolazione di quelle delle società partecipanti a operazioni straordinarie o al consolidato fiscale;
- f) sistematizzazione e razionalizzazione della disciplina dei conferimenti di azienda e degli scambi di partecipazioni mediante conferimento, con particolare riferimento alle partecipazioni detenute nelle holding, nel rispetto dei vigenti principi di neutralità fiscale e di valutazione delle azioni o quote ricevute dal conferente in base alla corrispondente quota delle voci del patrimonio netto formato dalla conferitaria per effetto del conferimento;
- g) previsione di un regime speciale in caso di passaggio dei beni dall'attività commerciale a quella non commerciale e viceversa per effetto del mutamento della qualificazione fiscale di tali attività in conformità alle disposizioni adottate in attuazione della delega conferita dalla legge 6 giugno 2016, n. 106;

- h) razionalizzazione in materia di qualificazione fiscale interna delle entità estere, prendendo in considerazione la loro qualificazione di entità fiscalmente trasparente ovvero fiscalmente opaca operata dalla pertinente legislazione dello Stato o territorio di costituzione o di residenza fiscale.

2. Il titolo dedicato all'IRPEF: misure adottate e principali osservazioni

Partendo dall'esame delle disposizioni in materia di **IRPEF**, l'articolo 1, comma 1, dispone la riduzione da quattro a tre degli scaglioni di reddito, mediante un accorpamento dei primi due scaglioni ai fini dell'applicazione dell'imposta lorda con la finalità di ridurre la progressività della tassazione sulla base del reddito percepito.

Nella tabella seguente si raffronta il vigente sistema di aliquote IRPEF con le modifiche apportate per il solo 2024 e relativi ai soli primi due scaglioni.

<u>Scaglioni di reddito</u>	<u>Aliquota</u>	<u>Revisione scaglioni 2024</u>	<u>Aliquota 2024</u>
Da 0 a 15.000	23%	Da 0 a 28.000	23%
Da 15.000 a 28.000	25%		
Da 28.000 a 50.000	35%	Da 28.000 a 50.000	35%
Oltre 50.000	43%	Oltre 50.000	43%

Per ragioni di coordinamento, si introducono precisi termini per le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e i Comuni per l'emanazione delle delibere volte a conformare gli scaglioni e le aliquote delle addizionali locali alla nuova articolazione prevista per l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Con il comma 2 viene, altresì, elevata da 1.880 a 1.955 euro, sempre limitatamente al periodo d'imposta 2024, la detrazione d'imposta forfettaria spettante ai titolari di redditi di lavoro dipendente e di taluni redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente per le spese di produzione del reddito, portando così la **no tax area** (reddito minimo vitale escluso dal prelievo fiscale) a **8.500 euro** e allineandola a quella prevista per i soggetti titolari di reddito di pensione (in conformità alla legge delega).

Sempre per il solo 2024, si introduce un correttivo ai requisiti di accesso al **trattamento integrativo al reddito**³ spettante ai lavoratori dipendenti con redditi non superiori a 28.000 euro aventi una imposta lorda superiore alla detrazione per lavoro dipendente, al fine di garantire che l'incremento dell'importo della predetta detrazione – operato con il citato secondo comma – non riduca la platea dei soggetti beneficiari in base alle regole previgenti (neutralizzando, di fatto, l'innalzamento della *no tax area*).

Fa da contraltare all'intervento di riduzione del prelievo fiscale di cui all'articolo 1 (anche per ragioni di parziale copertura finanziaria), l'articolo 2, comma 1, che prevede, per il solo 2024, per i contribuenti titolari di reddito complessivo **superiore a 50 mila euro**, una riduzione, nella misura fissa di 260 euro, della detrazione spettante per specifiche tipologie di oneri.

Il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare principale e di quello delle relative pertinenze di cui all'articolo 10, comma 3-bis, TUIR.

Gli oneri su cui opera la decurtazione sono i seguenti:

- a) oneri la cui detraibilità è fissata nella misura del 19% dal TUIR o da altre disposizioni fiscali, fatta eccezione per le spese sanitarie di cui all'articolo 15, comma 1, lettera c), TUIR;
- b) erogazioni liberali a favore di ONLUS, iniziative umanitarie, religiose o laiche di cui all'articolo 15, comma 1.1, TUIR;
- c) erogazioni liberali in favore dei partiti politici di cui all'articolo 11 del DL n. 149 del 2013;
- d) erogazioni liberali a favore di enti del terzo settore di cui all'articolo 83, comma 1 del Codice del Terzo Settore;
- e) premi di assicurazione per rischio eventi calamitosi di cui all'articolo 119, comma 4, quinto periodo, del DL n. 34/2020.

Tale intervento di taglio in misura fissa delle detrazioni IRPEF, sebbene di importo modesto, non convince pienamente perché opera prescindendo da una valutazione di meritevolezza e di efficacia sulle singole *tax expenditure*.

Inoltre, il descritto taglio andrà a sommarsi, per il solo 2024, alla riduzione progressiva di alcune detrazioni al 19% già prevista per i soggetti aventi redditi complessivi oltre i 120 mila euro (misura prevista a regime dall'articolo 15, comma 3-bis, del TUIR).

Sicuramente positiva la scelta operata nella versione finale dello schema di decreto delegato di escludere le spese sanitarie dal taglio forfettario delle detrazioni; nel rispetto dei

³ Tale trattamento integrativo al reddito, introdotto dal DL n. 3/2020 recante "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente" ha sostituito dal 1° luglio 2020, il cosiddetto bonus IRPEF (originariamente c.d. "Bonus 80 euro"), consistente in 100 euro mensili per redditi complessivi fino a 28.000 euro. Con la Legge 30 dicembre 2021, n. 234 ("Legge di Bilancio 2022") tale trattamento integrativo per i lavoratori dipendenti con reddito ricompreso tra i 15.000 e i 28.000 euro non è più riconosciuto automaticamente dal datore di lavoro, ma è fruito dal dipendente in dichiarazione qualora la somma di alcune detrazioni specifiche sia superiore all'imposta lorda (imposta negativa).

criteri di meritevolezza citati, va posta una particolare attenzione, infatti, sulla necessità di salvaguardare il diritto alla salute, di rango costituzionale.

Residuano dubbi, invece, in merito alla decisione di includere nell'ambito del taglio le spese per il pagamento di interessi passivi sull'abitazione principale, nonché i premi di assicurazione per rischio di eventi calamitosi: la scelta appare in contraddizione con le finalità, esposte nei principi di delega, di tutelare il bene "casa".

Peraltro, tale scelta appare ancor più irragionevole se consideriamo che il nostro Paese, in conformità alle direttive europee, ha deciso di favorire la stipula, su base volontaria, da parte delle persone fisiche, delle polizze per la copertura da calamità naturali, anche con un trattamento fiscale di favore (es. esenzione imposta sulle assicurazioni); l'intervento sulle detrazioni ha l'effetto, opposto, di disincentivare questo tipo di copertura.

In equal misura, solleva perplessità la scelta di ridurre le detrazioni per erogazioni a Enti del Terzo settore, laddove tra i principi di revisione previsti per alcune categorie reddituali (lavoratori dipendenti) viene espressamente indicata l'esigenza di tutelare obiettivi di solidarietà sociale (favorendo fiscalmente le erogazioni effettuate da imprese e loro dipendenti)⁴.

Con riferimento all'impianto generale della riforma dell'IRPEF prevista dal decreto delegato in esame, pur condividendo le ragioni emergenziali di sostenere i contribuenti con redditi medio-bassi che soffrono degli effetti inflattivi indotti dalle crisi internazionali, non possiamo che esprimere perplessità sul piano metodologico.

Diversamente da quanto accaduto con precedenti interventi (da ultimo quello attuato con la Legge di Bilancio 2022 che ha ridotto da cinque a quattro gli scaglioni IRPEF), la misura contenuta nel DLGS in esame dispone una revisione delle aliquote e dei relativi scaglioni imponibili dell'IRPEF per un solo anno (2024) e **non**, quindi, un **intervento strutturale** di riduzione del prelievo fiscale, che meglio si sarebbe coordinato, peraltro, con la natura e gli intenti della legge delega, volta alla revisione complessiva del sistema impositivo.

Pur comprendendo i vincoli di finanza pubblica che hanno motivato tale intervento, non possiamo non evidenziare che sarebbe stato preferibile introdurre in via sperimentale tali misure nella Legge di Bilancio 2024 (soluzione, peraltro, che avrebbe consentito al Parlamento maggiori margini di intervento sul testo normativo rispetto al rilascio al Governo di un parere, non vincolante, sul testo del decreto delegato).

⁴ La lettera e) dell'articolo 5 della legge delega prevede per i redditi di lavoro dipendente e assimilati, la revisione e la semplificazione delle disposizioni riguardanti le somme e i valori esclusi dalla formazione del reddito, con particolare riguardo ai limiti di non concorrenza al reddito previsti per l'assegnazione dei compensi in natura, salvaguardando le finalità della mobilità sostenibile, dell'attuazione della previdenza complementare, dell'incremento dell'efficienza energetica, dell'assistenza sanitaria, della solidarietà sociale e della contribuzione agli enti bilaterali.

La principale richiesta in ambito IRPEF che viene dalle imprese, nel loro ruolo di sostituti di imposta, è avere delle regole certe e, soprattutto, costanti nel tempo per evitare di dovere sostenere maggiori costi di adeguamento e amministrativi per il solo 2024.

Per una valutazione complessiva degli **effetti economici della misura di revisione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF**, dettata dallo schema di decreto delegato in commento (avente un costo pari a circa 4,3 miliardi di euro), occorre tenere in considerazione anche **l'intervento sul cuneo contributivo previsto nel disegno di Legge di Bilancio 2024** all'esame del Parlamento (di valore complessivo pari a 10,8 miliardi di euro).

La riduzione della quota contributiva a carico dei lavoratori dipendenti – già prevista dalla legge di bilancio dello scorso anno, come potenziata dal DL n. 48/2023 (c.d. “DL Lavoro”) – opera nella misura di 6 punti percentuali per le retribuzioni mensili, parametrize su 13 mensilità e al netto del rateo di tredicesima, fino a 2.692 euro (pari a 35.000 euro annui) e di 7 punti percentuali per quelle fino a 1.923 euro mensili (pari a 25.000 euro annui). L'esonero non ha effetti sul rateo di tredicesima. Tale intervento non modifica l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche in quanto la riduzione dei contributi è posta a carico della fiscalità generale.

La riforma in commento, infatti, è finalizzata anche a sterilizzare l'incremento del prelievo IRPEF che deriverebbe dall'incremento della base imponibile IRPEF dovuto alla riduzione dei contributi a carico del lavoratore.

Dalle prime simulazioni disponibili, elaborate dal CSC⁵, il taglio contributivo (che è il medesimo vigente per il secondo semestre 2023) consentirà un incremento in busta paga crescente tra 41 e 90 euro mensili per coloro che percepiscono retribuzioni annue tra 10 e 25 mila euro (taglio di 7%) e tra 80 e 91 euro mensili nella fascia di retribuzioni tra 25 e 35 mila euro (taglio di 6%).

Il taglio fiscale determinerebbe, invece, un beneficio netto aggiuntivo in busta paga di minore impatto – di importo variabile tra 4 e 20 euro mensili – per coloro che dichiarano tra 15 e 28 mila euro lordi, mentre spetterebbe in misura fissa di 20 euro mensili (circa 260 euro annui) oltre i 28 mila euro – ma soprattutto eviterebbe, come detto in precedenza, un incremento del prelievo IRPEF conseguente al taglio contributivo.

Tale beneficio per i redditi eccedenti i 50 mila euro può sostanzialmente annullarsi per effetto del taglio delle detrazioni fiscali in misura pari a 260 euro, descritto in precedenza.

Segnaliamo come non sia stata data attuazione, inoltre, nel decreto delegato in esame, alla disposizione contenuta nei profili generali della riforma IRPEF (articolo 5, lettera a), n. 2)) volta a consentire una **deduzione dal reddito del lavoro dipendente**, analitica o forfettaria, delle spese sostenute per la produzione dello stesso; il rinvio di questo capitolo è

⁵ Si veda anche Audizione di Confindustria - DDL recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026, 13 novembre 2023, disponibile al link <http://www.confindustria.it/home/policy/audizioni-parlamentari/dettaglio/DdL-bilancio-2024>.

probabilmente motivato da ragioni di copertura finanziaria, nonché dalla presenza di possibili difficoltà sul piano applicativo.

Ricordiamo, infatti, che la detrazione forfettaria di imposta viene riconosciuta automaticamente dal datore di lavoro nel corso dell'anno di produzione del reddito, mentre la deduzione analitica delle spese potrebbe essere fruita dal dipendente (al pari di quanto avviene per altre categorie reddituali) solo nell'anno successivo al momento della liquidazione delle imposte. Il passaggio da un meccanismo di riconoscimento con detrazione forfettaria delle spese sostenute dai dipendenti ad un meccanismo di deduzione analitica comporterebbe un incremento temporaneo della pressione fiscale.

Parimenti non è stata data attuazione ai principi di revisione dei profili generali dell'IRPEF contenuti nella legge delega relativamente ai seguenti punti:

- l'applicazione di un regime agevolato sulle retribuzioni corrisposte a titolo di straordinario e sui redditi indicati riferibili alla percezione della tredicesima mensilità;
- la semplificazione del medesimo regime di imposizione sostitutiva sui premi di produttività.

In conclusione, l'intervento di riforma dell'IRPEF appare parziale e non del tutto adeguato rispetto agli obiettivi assegnati; l'intervento di riforma poteva costituire l'occasione per una revisione organica delle regole di determinazione delle singole categorie di redditi (redditi agrari, da fabbricati, finanziari, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di impresa e redditi diversi).

In particolare, con riguardo ai redditi di lavoro dipendente si attendevano modifiche:

- ai limiti di non concorrenza alla formazione del reddito imponibile per taluni compensi in natura, al fine di valorizzare le finalità della mobilità sostenibile, della previdenza complementare, dell'incremento dell'efficienza energetica, dell'assistenza sanitaria, della solidarietà sociale e della contribuzione agli enti bilaterali;
- alle indennità di trasferta fuori del territorio comunale, che attualmente concorrono a formare il reddito per la parte eccedente lire 90.000 (46,48 euro) al giorno, elevate a lire 150.000 (77,47 euro) per le trasferte all'estero, al fine di "attualizzare" tali valori in considerazione della rilevante incidenza che hanno avuto sull'inflazione, prima l'introduzione dell'euro e, più recentemente, l'epidemia da Covid-19 e la guerra in Ucraina.

3. Il titolo dedicato all'IRES: misure adottate e principali osservazioni

Venendo alle misure di **revisione dell'IRES**, l'articolo 4 del DLGS dispone una prima – e solo parziale – attuazione delle misure previste dalla legge delega.

Si ricorda che l'articolo 6, comma 1, lett. a), della legge delega prevede la riduzione dell'aliquota IRES nel caso in cui venga impiegata una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito entro i due periodi d'imposta successivi alla sua produzione, in:

- i. investimenti "qualificati" o
- ii. nuove assunzioni o
- iii. schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili.

La lettera b) del medesimo articolo pone una linea di intervento alternativa, consistente nell'adozione di misure di incentivo agli investimenti qualificati e di misure finalizzate all'effettuazione di nuove assunzioni, anche attraverso la maggiorazione della deducibilità dei relativi costi.

Pertanto, seppure un intervento sulla deducibilità dei costi dei nuovi assunti fosse presente nei criteri di delega, esso si poneva come alternativo ad un impianto di generale riduzione dell'IRES e avrebbe dovuto, in ogni caso, accompagnarsi ad un potenziamento degli incentivi a specifiche categorie (ancora da definire) di investimenti qualificati.

Discostandosi, dunque, dal progetto di riforma, lo schema di DLGS in esame prevede, per il solo periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023 (*i.e.* 2024 per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare), ai fini della determinazione del reddito, una **maggiorazione del costo del personale** di nuova assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per un importo pari al 20% del costo riferibile all'incremento occupazionale avvenuto entro un ristretto intervallo temporale (30% per le assunzioni di lavoratori fragili) deducibile dal reddito di impresa.

La relazione illustrativa al provvedimento precisa che la scelta di limitare la riduzione dell'IRES – per il momento – alla sola presenza di nuove assunzioni è dovuta alla necessità di attendere la completa attuazione della revisione delle agevolazioni fiscali alle imprese.

Cambia radicalmente anche il meccanismo agevolativo, poiché si passa da una aliquota ridotta fruibile sui redditi imponibili per una pluralità di annualità (a fronte dell'impegno a specifici investimenti o assunzioni) a una deduzione limitata ad un solo periodo di imposta.

Pertanto, l'applicazione della misura alle sole assunzioni avvenute a decorrere dall'entrata in vigore della misura appare un profilo critico perché potrebbe indurre ad un blocco delle assunzioni a tempo indeterminato programmate entro la fine del periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2023 per fruire della deduzione maggiorata e creare un nocivo effetto "annuncio".

Nel merito, il beneficio è condizionato da numerosi e articolati requisiti, qui di seguito descritti.

Il costo assunto come parametro della maggiorazione del 20% è pari al minor importo tra il costo effettivo relativo ai nuovi assunti e l'incremento complessivo del costo del personale risultante dalla voce B) 9) del conto economico (come chiarito dalla relazione illustrativa, per i soggetti che non adottano i principi OIC rileva l'importo che sarebbe confluito in B) 9) in caso di adozione di tali standard contabili) rispetto a quello relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2023.

Il beneficio, per i soggetti IRES, si traduce, considerando la vigente aliquota di imposta al 24%, in un risparmio IRES del 4,8% del costo del lavoratore assunto nel 2024 (costo effettivo al netto della maggiorazione).

Gli incrementi occupazionali:

- rilevano a condizione che il numero dei dipendenti a tempo indeterminato al termine del 2024 sia superiore al numero dei dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupato del periodo d'imposta precedente; e
- vanno considerati al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

Con riguardo a tale ultimo aspetto, la relazione illustrativa precisa che si tratta di una previsione con finalità antielusive; in tal caso, dovrebbe essere esplicitata nello schema di decreto la possibilità per il contribuente di chiedere la disapplicazione della norma antielusiva mediante la presentazione di apposita istanza di interpello presso l'Agenzia delle Entrate.

Nessun costo è riferibile all'incremento occupazionale nel caso in cui, alla fine del periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, il numero dei lavoratori dipendenti, inclusi quelli a tempo determinato, risulti inferiore o pari al numero degli stessi lavoratori mediamente occupati nel periodo d'imposta precedente. Per effetto di tale espressa disposizione, il beneficio **non si applica**, quindi, **alla stabilizzazione di rapporti a tempo determinato** preesistenti alla assunzione a tempo indeterminato.

A tal riguardo, vale la pena evidenziare come per analoghe misure di favore sul piano contributivo per le nuove assunzioni introdotte in passato (v. articolo 1, comma 297, della legge 29 dicembre 2022, n. 197; articolo 1, comma 10, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) erano state ammesse alla decontribuzione anche le trasformazioni a tempo indeterminato di contratti a tempo determinato. Ciò in quanto la procedura ordinaria di ingresso dei lavoratori in azienda prevede, in una fase iniziale, la stipula di contratti a termine, mentre l'assunzione diretta con contratti a tempo indeterminato è specifica di figure altamente qualificate⁶.

⁶ Segnaliamo che dal Rapporto sulle Comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro risultano i seguenti dati:

La stabilizzazione di rapporti a tempo determinato può essere la via per raggiungere taluni degli obiettivi prefigurati dalla legge delega, nell'ottica di incentivare il lavoro stabile e stimolare la domanda interna, anche al fine sostenere i giovani nella loro crescita professionale e favorire l'incremento di tassi di natalità.

Resta fermo che, positivamente, a nostro avviso, sono incluse nel beneficio le assunzioni effettuate con **contratto di apprendistato**, che si configura come rapporto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione ed all'occupazione dei giovani (al normale scambio tra prestazione di lavoro e retribuzione si aggiunge l'elemento specializzante costituito dallo scambio tra attività lavorativa e formazione professionale).

Al fine di incentivare l'assunzione di particolari categorie di soggetti, il costo dell'incremento occupazionale riferibile a ciascun nuovo assunto è maggiorato in presenza di lavoratori meritevoli di maggiore tutela.

Si tratta di:

- lavoratori molto svantaggiati⁷;
- persone con disabilità⁸, ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, persone detenute o internate negli istituti penitenziari, condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno⁹;
- donne di qualsiasi età con almeno due figli di età minore di diciotto anni o prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi residenti in regioni ammissibili ai

-
- Nel triennio 2020-2022 le trasformazioni dei rapporti di lavoro da Tempo Determinato a Tempo Indeterminato risultano in rilevante aumento. Dopo il notevole calo avvenuto nel 2020 (-19,6%), nel 2021 le trasformazioni iniziano a risalire, raggiungendo 531 mila unità (pari a +1,9%). Nel 2022 la crescita prosegue e si rinforza, portando il numero di trasformazioni a superare la soglia delle 700 mila unità, attestandosi a quota 716 mila (+34,8%), oltrepassando così anche il livello precedente la pandemia. La crescita delle trasformazioni a Tempo Indeterminato rilevata nel 2022 riguarda in misura superiore le regioni del Centro-Nord. Nel 2021 il Mezzogiorno aveva, invece, fatto registrare incrementi significativi, contrariamente al Centro-Nord dove molte regioni presentavano un calo delle trasformazioni.
 - Per quanto riguarda i settori di attività economica, su 716 mila trasformazioni rilevate nel 2022, 173 mila hanno interessato il settore Trasporti, comunicazioni, attività finanziarie (pari al 24,2% del totale, in calo di 1,5 punti percentuali nel triennio), 137 mila l'Industria in senso stretto (pari al 19,1%, in crescita di 0,5 punti), 113 mila il settore Commercio e riparazioni (pari al 15,8%, in aumento di 0,4 punti) e 91 mila il comparto relativo alle Costruzioni (pari al 12,7%, in crescita di 1,4 punti nel triennio). Questi quattro settori rappresentano complessivamente il 71,8% del totale delle trasformazioni.

⁷ Articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni.

⁸ Articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le persone svantaggiate ai sensi dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

⁹ Articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

- finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea e nelle aree di cui all'articolo 2, numero 4), lettera f), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- donne vittime di violenza, inserite nei percorsi di protezione debitamente certificati dai centri antiviolenza¹⁰ da cui sia derivata la deformazione o lo sfregio permanente del viso accertato dalle competenti commissioni mediche di verifica;
 - giovani ammessi agli incentivi all'occupazione giovanile¹¹;
 - lavoratori con sede di lavoro situata in regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75% della media EU27 o comunque compreso tra il 75% e il 90%, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale;
 - già beneficiari del reddito di cittadinanza¹² che siano decaduti dal beneficio¹³ e che non integrino i requisiti per l'accesso all'Assegno di inclusione¹⁴.

In ogni caso, la maggiorazione relativa alle categorie di lavoratori svantaggiati non potrà eccedere il 10% del costo del lavoro sostenuto per dette categorie.

I costi riferibili al personale dipendente sono imputati temporalmente in base alle regole applicabili ai fini della determinazione del reddito del contribuente. In assenza di diverse disposizioni, il costo del personale dovrebbe rilevare per l'intero importo maggiorato nelle ipotesi in cui tale costo è assunto nella misura rilevante ai fini della determinazione del reddito d'impresa come, ad esempio, per il calcolo del ROL di cui all'art. 96, comma 4, TUIR; a tale riguardo, tuttavia, sarebbe opportuno precisare già a livello normativo che la maggiorazione non rileva ai fini del calcolo del ROL per non ridurre la portata agevolativa della misura in esame.

L'agevolazione spetta ai soggetti che hanno esercitato l'attività nel 2023 per almeno 365 giorni (sono quindi escluse le imprese neocostituite nel 2024) e non spetta alle società e agli enti in liquidazione ordinaria, assoggettati a liquidazione giudiziale o agli altri istituti liquidatori relativi alla crisi d'impresa. Se la natura antielusiva della previsione in commento risultasse confermata, dovrebbe essere possibile ottenerne la disapplicazione con espresso interpello all'Agenzia delle Entrate.

A riguardo osserviamo come non siano chiari i motivi per cui la bozza di decreto legislativo esclude dall'agevolazione le società che non hanno esercitato l'attività nel periodo d'imposta 2023 per almeno 365 giorni (di fatto le società/start up neocostituite nel 2023). Se il legislatore ha disposto in tal senso per contrasti a pratiche elusive, si ritiene che la norma

¹⁰ Articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

¹¹ Articolo 27, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48.

¹² Articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.

¹³ Articolo 1, commi 313 e 318, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

¹⁴ Articolo 1 e seguenti del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85.

già permetta di intercettare ricollocazioni di personale infragruppo, ed eventuali abusi possono essere contrastati dalla clausola generale antiabuso. Si auspica quindi un intervento per porre riparo a tale aspetto, eliminando il riferimento alle società che hanno esercitato l'attività nel periodo d'imposta 2023 per almeno 365 giorni, consentendo quindi agli stessi di usufruire dell'agevolazione.

Si segnala che la misura, a differenza di quanto previsto nella legge delega, si applica sia ai soggetti IRES, sia a imprese individuali, società di persone e professionisti.

Nella determinazione dell'acconto delle imposte sui redditi dovuto per il 2024, non si tiene conto delle disposizioni dell'articolo 4; nella determinazione dell'acconto per il 2025 si assume, quale imposta del periodo precedente, quella che si sarebbe determinata non applicando le disposizioni del descritto articolo 4.

In termini di impatto finanziario, l'intervento dovrebbe comportare una riduzione delle entrate pari a 1,3 miliardi nel 2025.

In merito, si sollevano alcuni dubbi sulla previsione di costi per l'Erario derivante dalla nuova agevolazione, che appare sovrastimata considerando che le condizioni particolarmente rigide per accedere al beneficio potrebbero ridurre la platea dei beneficiari. Di fatto, a fronte di minori entrate pari 1,3 miliardi di euro, si stima un costo del lavoro agevolabile (dato dall'incremento degli occupati a tempo indeterminato) di circa 27 miliardi di euro, che, ipotizzando, ad esempio, un costo del lavoro per dipendente di circa 50.000 euro, genererebbe circa 540.000 nuove assunzioni (cifra ambiziosa se consideriamo che non si dovrebbe tenere conto, con l'attuale formulazione, delle stabilizzazioni di rapporti a tempo determinato, nonché delle assunzioni rientranti nell'ordinario turnover).

A fronte di questa misura, valevole per una sola annualità, il successivo articolo 5 dispone il definitivo superamento, a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, dell'agevolazione nota come **ACE (Aiuto alla Crescita Economica)**, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Per i soggetti già beneficiari dell'agevolazione, la stessa continuerà ad esplicare i suoi effetti, sino ad esaurimento ed è fatto salvo il riporto delle eccedenze ACE maturate sino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2023; la norma precisa che continuano ad applicarsi le disposizioni relative all'importo del rendimento nozionale eccedente il reddito complessivo netto del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023.

Per l'esercizio 2023, l'ACE si applicherà, pertanto, per l'ultima volta, calcolando una deduzione dal reddito imponibile pari all'1,3% degli incrementi patrimoniali realizzati tra il 2011 e la fine del 2023, per l'accantonamento di utili a riserve disponibili e per conferimenti in denaro dei soci. Dal totale degli incrementi lordi andranno sottratti gli importi delle distribuzioni di riserve o di capitale ai soci, avvenute nello stesso arco temporale, comprese quelle effettuate negli ultimi giorni del 2023, e coì pure le sterilizzazioni e le riduzioni antielusive.

La relazione tecnica al provvedimento attribuisce all'abolizione dell'ACE un recupero di gettito pari a 4,8 miliardi nel 2025 e 2,8 miliardi a regime.

In termini sostanziali, il superamento dell'ACE, stante la mancata adozione di misure sostitutive analoghe, comporterà un aumento del costo del capitale, facendo venir meno

una leva importante alla patrimonializzazione delle imprese e accentuerà lo svantaggio nel trattamento fiscale dei mezzi propri rispetto a capitali terzi, indirizzando maggiormente verso forme di indebitamento.

In una visione di sistema, vale anche la pena evidenziare che la soppressione dell'ACE appare in controtendenza rispetto agli orientamenti della Commissione europea e alla proposta di direttiva DEBRA (*Debt-Equity Bias Reduction Allowance*) dell'11 maggio 2022, volta ad introdurre a livello europeo un meccanismo analogo all'ACE.

Peraltro, l'abrogazione dell'ACE, non prefigurata in termini espliciti dalla legge delega, sarebbe potuta intervenire a **completamento del ridisegno complessivo dell'IRES** che potesse opportunamente contemperare le esigenze di maggiore capitalizzazione delle imprese, con idonei meccanismi di incentivo a investimenti, nuove assunzioni e schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili.

L'intervento adottato, invece, priva il sistema fiscale di un correttivo alla cronica sottocapitalizzazione delle imprese italiane, prima ancora di attuare il ridisegno complessivo dell'imposta sui redditi societari.

Anche sul piano finanziario non si comprende la ragionevolezza di abrogare in via definitiva (con effetti per le annualità decorrenti dal periodo di imposta 2024) una misura di sostegno alle imprese per finanziare una riforma complessiva dell'IRPEF ed una deduzione maggiorata IRES applicabili per il solo periodo di imposta 2024.

In termini generali, per entrambi i capitoli di intervento, la natura temporanea delle misure adottate, oltre a non rispondere pienamente alle linee di indirizzo di un progetto di riforma sistematico e complessivo, comporterà maggiori oneri di adempimento e costi amministrativi per le imprese.

A ciò vanno aggiunte considerazioni più ampie sul generale impianto normativo fiscale che si arricchisce di nuove misure contingenti, a fronte della abrogazione di misure strutturali, a detrimento della sua complessiva intellegibilità.