

DOCUMENTO PRESENTATO DA ANC

Memoria scritta nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi (Atto del Governo n. 398, XIX Legislatura).

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi (Atto del Governo n. 398)

La presente memoria è depositata nell'ambito dell'esame parlamentare dello schema di decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi (AG 398), adottato in attuazione dell'art. 21, comma 1, della l. 9 agosto 2023, n. 111. L'analisi si articola in due sezioni di osservazioni specifiche. La prima riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche, con riguardo alla struttura delle detrazioni e alla loro coerenza sistematica. La seconda concerne le imprese e gli esercenti arti e professioni, con riferimento alle disposizioni già superate dalla normativa sopravvenuta, alle lacune di coordinamento con discipline settoriali vigenti. In entrambe le sezioni l'impostazione è costruttiva, si esprime sostegno per il metodo del riordino e si formulano proposte emendative specifiche e tecnicamente fondate, delle quali si auspica il recepimento nel parere di competenza della Commissione.

I. INQUADRAMENTO GENERALE

Il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, ha subito nel corso di quarant'anni oltre milleduecento interventi modificativi, molti dei quali non coordinati con le disposizioni preesistenti. Il risultato è un testo normativo stratificato, nel quale la ricerca del regime applicabile a una specifica fattispecie richiede la consultazione parallela di più fonti e impone al contribuente e al professionista un onere interpretativo sproporzionato rispetto alle finalità proprie di un'imposta sul reddito. L'operazione di codificazione avviata con l'AG 398, in attuazione dell'art. 21 della l. n. 111/2023, è pertanto necessaria e degna di sostegno.

Lo schema di decreto presentato alle Camere consta di 376 articoli distribuiti in tre Parti, con annessi nove allegati. Il carattere compilativo del testo implica che le disposizioni del D.P.R. 917/1986 siano state trasfuse senza modificarne la portata applicativa sostanziale, salvo gli adeguamenti formali e di coordinamento indispensabili. Fra i meriti del testo si annoverano la struttura organica per tipologia di soggetto passivo, l'integrazione in un corpus unitario dei regimi speciali e sostitutivi in precedenza dispersi in leggi speciali, il recepimento della disciplina sull'imposizione minima globale (Pillar Two) e la raccolta in un'unica disposizione, l'art. 374, di venti norme di interpretazione autentica.

Nondimeno, lo schema è stato presentato al Parlamento prima che entrassero in vigore il d.l. 13 febbraio 2026, n. 19 e il d.l. 27 marzo 2026, n. 38, i cui contenuti incidono su disposizioni già trasfuse nel testo. Il Dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato segnala puntualmente le aree che necessitano di aggiornamento. La presente memoria integra quelle segnalazioni con osservazioni ulteriori di natura sistematica, emergenti dalla lettura combinata del testo e della normativa vigente. Tutte le proposte formulate sono emendabili prima dell'emanazione definitiva, senza che ciò richieda una revisione dell'impianto complessivo dell'atto.

II. OSSERVAZIONI SPECIFICHE

SEZIONE PRIMA - IRPEF, DETRAZIONI E DEDUZIONI

(artt. 13, 14, 17 e 18 del nuovo Testo Unico)

Osservazione I - Artt. 14 e 18: stratificazione dei meccanismi limitativi delle detrazioni.

L'art. 18 del nuovo TU riproduce tre meccanismi limitativi delle detrazioni IRPEF, originati da tre distinti interventi normativi e caratterizzati da soglie di reddito, strutture di calcolo e fonti legislative tra loro eterogenee.

Il primo è il plafond globale di spesa detraibile per i soggetti con reddito complessivo superiore

a 75.000 euro, introdotto dall'art. 1, comma 10, della l. 30 dicembre 2024, n. 207. L'importo base è pari a 14.000 euro per i redditi compresi tra 75.000 e 100.000 euro, ridotto a 8.000 euro oltre tale soglia, con coefficiente correttivo in ragione del numero di figli fiscalmente a carico. Il secondo è la riduzione progressiva delle detrazioni al 19 per cento, disciplinata dall'art. 14 del TU (già art. 15, comma 3-bis, del TUIR), introdotta dall'art. 1, comma 629, della l. 27 dicembre 2019, n. 160. Essa decorre da 120.000 euro e si azzerava al raggiungimento di 240.000 euro.

Il terzo è il taglio forfettario di 440 euro sulle medesime detrazioni al 19 per cento per i soggetti con reddito complessivo superiore a 200.000 euro, aggiunto dall'art. 1, comma 4, della l. 30 dicembre 2025, n. 199.

Orbene, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha documentato che quest'ultimo meccanismo è sostanzialmente privo di effettività. A quella fascia di reddito il decalage progressivo dell'art. 14 ha già ridotto le detrazioni disponibili a livelli minimi, sicché il taglio aggiuntivo di 440 euro si applica su una base già quasi azzerata.

A ciò si aggiunge che nessuna delle tre disposizioni, né una norma di raccordo, stabilisce espressamente l'ordine in cui i meccanismi si applicano. L'ordine corretto, ricavabile unicamente dalla circolare dell'Agenzia delle entrate n. 6/E del 29 maggio 2025, prevede che si determini prima il plafond di spesa ammessa ai sensi dell'art. 18, si applichino poi le singole percentuali di detrazione, si riduca quindi l'importo per effetto del decalage dell'art. 14 e si decurti infine la somma eventualmente spettante di 440 euro per i redditi superiori a 200.000 euro. Un contribuente che applichi la sequenza in ordine diverso ottiene un risultato fiscale differente.

L'art. 21, comma 1, lett. b), della l. n. 111/2023 impone che il riordino garantisca e migliori la coerenza giuridica, logica e sistematica delle norme vigenti. Tre soglie distinte, ciascuna con un meccanismo strutturalmente diverso, producono un sistema di calcolo non ricavabile dalla sola lettura del testo normativo senza il supporto della prassi amministrativa.

Che la corretta applicazione di una limitazione alle detrazioni IRPEF dipenda da una circolare è una disfunzione normativa incompatibile con le finalità di un testo unico.

Si propone, in via principale, che il Governo proceda, in sede di emanazione definitiva, alla razionalizzazione dell'art. 18 unificando i tre meccanismi in un unico criterio progressivo. Si segnala contestualmente l'opportunità di valutare la soppressione o la rimodulazione del taglio forfettario da 440 euro per i redditi superiori a 200.000 euro, alla luce della sua sostanziale ineffettività documentata dall'UPB.

Si propone, in via subordinata, che, laddove il Governo non intenda procedere alla razionalizzazione complessiva, sia inserito nell'art. 18 un comma finale che fissi espressamente la sequenza di applicazione dei tre meccanismi, nell'ordine seguente: (i) determinazione del plafond di spesa ammessa ai sensi dei commi precedenti; (ii) applicazione delle singole percentuali di detrazione previste dalle norme agevolative; (iii) riduzione proporzionale ai sensi dell'art. 14 per i redditi superiori a 120.000 euro; (iv) decurtazione forfettaria di 440 euro per i redditi superiori a 200.000 euro. Si tratta di un intervento di codificazione, non di modifica sostanziale della norma.

Osservazione II - Art. 13: la no tax area dei lavoratori autonomi.

Il Dossier dei Servizi Studi descrive l'art. 13 del nuovo TU come la disposizione che individua le detrazioni per tipologie di reddito nelle varianti lavoro dipendente, pensione e lavoro autonomo. Il testo recepisce l'assetto vigente, che prevede una no tax area a 8.500 euro per i lavoratori dipendenti e per i pensionati e una no tax area a 5.500 euro per i lavoratori autonomi. Un professionista con reddito netto pari a 6.000 euro corrisponde IRPEF; un lavoratore dipendente con lo stesso reddito ne è esente.

È pacifico che il reddito di lavoro autonomo si determini già al netto delle spese di

produzione, ai sensi degli artt. 55-62 del TU, sicché il confronto tra redditi netti è effettivamente paritario sul piano della capacità contributiva.

La differenza di 3.000 euro tra le due no tax area si traduce, per i lavoratori autonomi che si collocano interamente in quella fascia, in un onere aggiuntivo che, applicando l'aliquota IRPEF del primo scaglione del 23 per cento alla differenza tra le due soglie, raggiunge un massimo di 690 euro annui, senza che tale onere trovi giustificazione né nella struttura dell'imposta né nelle finalità redistributive della progressività. La disparità incide su molti lavoratori autonomi e professionisti. La mancata equiparazione, già oggetto di critiche in sede di riforma fiscale, non è stata affrontata nemmeno in sede di codificazione.

Si propone che il Governo inserisca nell'art. 373 del TU una norma di principio che riconosca la necessità di equiparare, nel prossimo intervento correttivo, la no tax area dei lavoratori autonomi a quella di 8.500 euro già in vigore per dipendenti e pensionati. In via emendativa diretta, si propone di aggiornare l'art. 13 portando la soglia della detrazione per lavoro autonomo al medesimo livello, con copertura da individuare in sede di decreto definitivo.

Osservazione III - Art. 17: detrazione per gli interventi edilizi.

Il Dossier descrive l'art. 17 come recante la disciplina delle detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica. Il testo riproduce il regime vigente nel biennio 2025-2026, che prevede la detrazione del 50 per cento per le spese sull'unità adibita ad abitazione principale dai titolari di diritto reale di godimento e del 36 per cento per tutti gli altri casi, con massimale di spesa di 96.000 euro per unità immobiliare. Il TU entra in vigore il 1° gennaio 2027 (art. 376). A quella data, per effetto delle disposizioni già vigenti della l. 30 dicembre 2024, n. 207, confermate dalla l. 199/2025, le aliquote applicabili saranno il 36 per cento per l'abitazione principale e il 30 per cento per tutti gli altri immobili. Le aliquote cambiano in entrambi i valori e la biforcazione permane, ma a livelli entrambi inferiori rispetto a quelli riprodotti nell'art. 17.

Ne consegue che il lettore, il quale consulti l'art. 17 del TU immediatamente dopo la sua entrata in vigore, troverà aliquote errate in entrambi i valori: il 50 per cento per l'abitazione principale (già diventato 36 per cento) e il 36 per cento per gli altri casi (già diventato 30 per cento).

Il TU nasce già superato su questo punto specifico, senza che l'operatore possa ricavare le aliquote corrette dalla sola lettura del testo unico.

Si propone di inserire nell'art. 17 una clausola che, per le aliquote soggette a variazione per effetto di norme già vigenti alla data di entrata in vigore del TU, rinvii espressamente alle disposizioni normative che le determinano di anno in anno, con la formulazione: "ferme restando le misure delle detrazioni previste dalla normativa vigente per ciascun periodo d'imposta di sostenimento della spesa." Questa tecnica garantisce la stabilità del TU senza la necessità di aggiornamenti a ogni modifica delle aliquote e risolve ab origine il rischio di disallineamento immediato descritto.

SEZIONE SECONDA — AZIENDE ED ESERCENTI ARTI E PROFESSIONI

(artt. 55-63 e 364 del nuovo Testo Unico)

Osservazione IV - Art. 364: iperammortamento, vincolo di provenienza UE per i moduli fotovoltaici, esclusione dei lavoratori autonomi e incompatibilità con il concordato preventivo biennale.

Il Dossier riconosce, a pagina 84, la necessità di aggiornare l'art. 364 del TU per recepire la modifica apportata dal d.l. 38/2026, che ha soppresso il vincolo di provenienza UE/SEE per la generalità dei beni strumentali con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2026. Il testo dell'art. 364 riproduce, su questo punto, la formulazione anteriore a questa modifica.

Tuttavia, il d.l. 38/2026 non ha modificato l'art. 1, comma 429, lettera b), della l. 199/2025, che disciplina in modo autonomo e specifico gli investimenti in impianti per l'autoproduzione di energia elettrica da fonte solare destinata all'autoconsumo. Per questa tipologia di investimento

il requisito di provenienza europea sopravvive integralmente all'intervento correttivo.

L'agevolazione spetta esclusivamente per i moduli fotovoltaici iscritti nel registro ENEA di cui al d.l. n. 181/2023 e appartenenti alle seguenti categorie:

– Tipo B: moduli con celle prodotte negli Stati membri dell'Unione europea, con efficienza minima a livello di cella pari al 23,5 per cento;

– Tipo C: moduli composti da celle bifacciali ad eterogiunzione di silicio o tandem, prodotti nell'Unione europea, con efficienza minima a livello di cella pari al 24 per cento.

Ne consegue una disomogeneità normativa priva di giustificazione tecnica.

L'imprenditore che investe in macchinari 4.0 di fabbricazione extra-europea accede all'iperammortamento senza limitazione di provenienza, mentre quello che acquista moduli fotovoltaici da produttori asiatici, destinandoli all'autoproduzione energetica aziendale, si vede precluso il beneficio a prescindere dall'efficienza tecnica del pannello.

Il mercato internazionale dei moduli fotovoltaici è dominato da produttori extra-europei che offrono prodotti con standard di efficienza certificata pienamente comparabili a quelli europei.

I requisiti tecnici già normativamente previsti per le categorie Tipo B e Tipo C, vale a dire le soglie di efficienza energetica, costituiscono il filtro selettivo appropriato per garantire la qualità dell'investimento, indipendentemente dall'origine geografica delle celle. Mantenere il vincolo geografico per i soli moduli fotovoltaici, dopo averlo rimosso per tutti gli altri beni strumentali, penalizza le imprese che intendono investire contestualmente nell'automazione produttiva e nelle fonti rinnovabili, con effetti dissuasivi sul processo di decarbonizzazione degli impianti produttivi.

Le osservazioni che seguono riguardano profili non segnalati nel Dossier, emersi dalla lettura sistematica dell'art. 364 del TU in combinato disposto con la normativa vigente.

Sull'esclusione dei titolari di reddito di lavoro autonomo.

L'art. 364 del TU riserva l'agevolazione esclusivamente ai soggetti titolari di reddito d'impresa.

Riproduce così una limitazione di lungo corso che il nuovo TU aveva l'occasione di riconsiderare. Ne sono esclusi, in ragione della sola qualificazione reddituale, gli esercenti arti e professioni, quali, ad esempio, studi medici e odontoiatrici, studi di architettura e ingegneria e tutti gli altri soggetti il cui reddito è determinato ai sensi degli artt. 55-63 del TU.

L'esclusione non trova giustificazione sistematica.

Un odontoiatra che investe in un sistema CAD/CAM digitale o un architetto che acquista una workstation per la modellazione BIM utilizza beni che, se acquistati tramite una società, rientrerebbero pienamente nell'Allegato E del TU e beneficerebbero della maggiorazione senza distinzione di sorta. La distinzione tra reddito d'impresa e reddito di lavoro autonomo, già ridotta nel perimetro applicativo dalla riforma del d.lgs. 192/2024, non costituisce un discrimine tecnologico o funzionale. Il bene è lo stesso, la destinazione produttiva è la stessa e la finalità di incentivare la transizione tecnologica non muta a seconda del soggetto che effettua l'acquisto. L'esclusione genera un'asimmetria che spinge i lavoratori autonomi verso la conversione in forma societaria per ragioni puramente fiscali. È un effetto che contraddice le finalità della norma.

Sull'incompatibilità con il concordato preventivo biennale.

L'art. 16 del d.lgs. 13 gennaio 2024, n. 13, disciplina in modo tassativo le variazioni in aumento e in diminuzione applicabili al reddito concordato. L'elenco non comprende la maggiorazione spettante per l'iperammortamento. Ne consegue che il titolare di reddito d'impresa, il quale aderisca al concordato preventivo biennale per il biennio 2026-2027 e compia nel medesimo periodo investimenti in beni strumentali qualificati, non può dedurre le quote di maggiorazione dal reddito concordato, poiché tale variazione in diminuzione non figura tra quelle tassativamente elencate nell'art. 16.

I due istituti perseguono obiettivi in parte complementari, ma nella pratica si escludono. Il contribuente che aderisce al concordato non beneficia dell'iperammortamento; per fruire dell'agevolazione deve rinunciare alla certezza fiscale che il concordato garantisce. Si segnala che esiste già un precedente normativo che consente di superare questa incompatibilità. Infatti, il d.lgs. 29 aprile 2025, n. 81, decreto correttivo del concordato preventivo biennale, ha modificato l'art. 16 del d.lgs. 13/2024 inserendo tra le variazioni in diminuzione ammesse la maggiorazione del costo del lavoro per le nuove assunzioni, spettante ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 5 dicembre 2023, n. 216. Si tratta dello stesso meccanismo che si propone di applicare all'iperammortamento, vale a dire una norma espressa che consenta di operare la relativa variazione in diminuzione sul reddito concordato, nei limiti delle quote annualmente maturate.

Si propone che il Governo, in sede di emanazione definitiva del TU e, ove necessario, mediante contestuale intervento correttivo sul d.lgs. 13/2024:

- aggiorni il comma 1 dell'art. 364 del TU in conformità al d.l. 38/2026, con soppressione del vincolo di provenienza geografica per i beni strumentali materiali;
- elimini il requisito di produzione europea per i moduli fotovoltaici destinati all'autoconsumo, mediante intervento sull'art. 364 ovvero sulla disciplina dell'art. 1, comma 429, lettera b), della l. 199/2025, con conservazione dei soli requisiti tecnici di efficienza energetica già stabiliti per le categorie Tipo B e Tipo C. La proposta sopprime il vincolo geografico, non quello qualitativo. L'accesso all'agevolazione rimane condizionato al rispetto degli standard di efficienza, indipendentemente dall'origine geografica del produttore;
- estenda l'applicazione dell'art. 364 del TU ai titolari di reddito di lavoro autonomo che non applicano regimi forfetari, con riferimento ai beni strumentali qualificati utilizzati nell'esercizio dell'attività professionale; ove questa proposta sia accolta, si rende necessario aggiornare contestualmente l'art. 15 del d.lgs. 13/2024 per includere la maggiorazione spettante tra le componenti della base di calcolo del reddito concordato per i professionisti;
- inserisca nell'art. 16 del d.lgs. 13/2024 la maggiorazione per iperammortamento tra le variazioni in diminuzione applicabili al reddito concordato, con applicazione del medesimo schema già adottato dal d.lgs. 81/2025 per la maggiorazione del costo del lavoro.

Osservazione V - Artt. 55-63: disciplina riformata del reddito di lavoro autonomo e raccordo con il concordato preventivo biennale.

Il TU, agli artt. 55-63, riproduce la disciplina del reddito di lavoro autonomo riformata dal d.lgs. 13 dicembre 2024, n. 192, in base alla quale tutti i proventi percepiti nell'esercizio dell'attività professionale concorrono al reddito, salvo eccezioni espresse. L'art. 15, comma 1, del d.lgs. 13 gennaio 2024, n. 13, in materia di concordato preventivo biennale, individua tuttora la base di calcolo del reddito concordato con riferimento all'art. 54, comma 1, del d.P.R. 917/1986 nella versione anteriore alle modifiche del d.lgs. 192/2024. Il TU non contiene alcuna norma di raccordo tra i propri artt. 55-63 e il d.lgs. 13/2024.

Il professionista che ha aderito al concordato preventivo biennale per il biennio 2026-2027 calcola il reddito concordato su una base normativa strutturalmente diversa da quella su cui determina il reddito imponibile ai fini IRPEF.

La tassatività delle variazioni al reddito concordato, affermata dalla circolare n. 9/E del 24 giugno 2025 dell'Agenzia delle entrate, esclude qualsiasi adattamento analogico. Il disallineamento non è sanabile in via interpretativa.

L'art. 21, comma 1, lett. b), della l. n. 111/2023 impone il coordinamento sostanziale tra le norme vigenti. Il mancato raccordo con il d.lgs. 13/2024 contraddice questa finalità e

rende il TU sistematicamente incompleto per la categoria dei professionisti.

Si propone che il Governo inserisca nell'art. 373 del TU una norma di coordinamento che aggiorni i richiami all'art. 54, comma 1, del d.P.R. 917/1986 contenuti nell'art. 15, comma 1, del d.lgs. 13/2024, sostituendoli con il riferimento agli artt. 55 e seguenti del nuovo TU. In subordine, si invita il Governo a procedere contestualmente alla modifica del decreto concordato in coerenza con l'art. 21, comma 1, lett. b), della l. n. 111/2023.

III. CONCLUSIONI

Le osservazioni contenute nella presente memoria non intendono rimettere in discussione l'impianto dell'AG 398, la cui utilità sistematica è indiscussa. L'obiettivo è segnalare alla Commissione, nel momento processuale in cui il parere parlamentare può ancora incidere sul testo definitivo, le correzioni necessarie affinché il testo unico assolva la propria funzione di strumento di certezza normativa.

Le otto proposte formulate si articolano come segue:

- razionalizzare i tre meccanismi limitativi delle detrazioni dell'art. 18 in un unico criterio progressivo, ovvero inserire una norma sull'ordine sequenziale di applicazione;
- equiparare, con norma di principio in art. 373 o con modifica diretta, la no tax area dei lavoratori autonomi a quella di 8.500 euro già in vigore per dipendenti e pensionati;
- inserire nell'art. 17 una clausola di raccordo dinamico che eviti la cristallizzazione di aliquote già superate alla data dell'entrata in vigore del TU;
- aggiornare il comma 1 dell'art. 364 in conformità al d.l. 38/2026, con soppressione del vincolo di provenienza geografica per i beni strumentali materiali;
- eliminare il vincolo di produzione europea per i moduli fotovoltaici destinati all'autoconsumo, con conservazione dei soli requisiti tecnici di efficienza per le categorie Tipo B e Tipo C;
- estendere l'iperammortamento ai titolari di reddito di lavoro autonomo non forfetari, con contestuale aggiornamento dell'art. 15 del d.lgs. 13/2024;
- inserire nell'art. 16 del d.lgs. 13/2024 la maggiorazione per iperammortamento tra le variazioni in diminuzione applicabili al reddito concordato, con applicazione del medesimo schema adottato dal d.lgs. 81/2025;
- inserire nell'art. 373 del TU una norma di raccordo tra gli artt. 55-63 e l'art. 15 del d.lgs.

Ad avviso degli scriventi, nessuna di queste proposte richiede una revisione strutturale dell'atto.

Si tratta, nella quasi totalità dei casi, di aggiornamenti puntuali che il Governo può recepire in sede di emanazione definitiva.

Si rimane a disposizione della Commissione e dei suoi uffici per ogni eventuale approfondimento, chiarimento tecnico o integrazione che si rendesse necessaria nell'ambito dell'istruttoria.

Roma, 12 maggio 2026

Presidente Commissione Fiscale ANC Presidente ANC

f.to Dott. Giuseppe Avanzato f.to Dott. Marco Cuchel