

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE.**



## RELAZIONE

La riforma fiscale è tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee. La presente iniziativa legislativa, quindi, come previsto nella nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021, approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 29 settembre 2021, si inserisce quale provvedimento collegato alla manovra di bilancio 2022-2024, a norma dell'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

### **Art. 1**

*(Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e procedura)*

Il **comma 1** conferisce al Governo la delega legislativa per la revisione del sistema fiscale, da esercitarsi, attraverso l'emanazione dei singoli decreti attuativi, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge e individua i principi e i criteri direttivi generali, a cui ogni misura specifica dovrà conformarsi.

Gli obiettivi fondamentali della delega al Governo per la revisione del sistema fiscale sono:

- la crescita dell'economia, attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;
- la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, preservandone la progressività, da attuarsi anche attraverso, la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti e l'eliminazione dei c.d. "micro-tributi" con gettito trascurabile per l'Erario;
- la riduzione dell'evasione ed elusione fiscale.

I commi da 2 a 6 disciplinano la procedura volta all'emanazione dei singoli decreti legislativi.

In particolare il **comma 2** prevede che i decreti legislativi di attuazione, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione, con possibilità di proroga del termine per l'espressione del parere di ulteriori venti giorni, in caso di complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi da esaminare. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

Il **comma 3**, disciplina l'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri già espressi dalla suddette Commissioni parlamentari: in tal caso i testi vengono nuovamente trasmessi alle Camere con le osservazioni, le eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione, in modo da consentire al Parlamento di esercitare la sua funzione di controllo e di indirizzo. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Il **comma 4** regola l'ipotesi in cui i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadono nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega, ovvero successivamente: in tali casi i termini di delega sono prorogati di novanta giorni.

Il **comma 5**, stabilisce che l'introduzione, nei decreti legislativi attuativi, di nuove norme debba avvenire mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni che regolano le materie interessate dai decreti medesimi provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

Il **comma 6** delega il Governo ad adottare, sempre entro 18 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti di cui al comma 1, e secondo la



procedura di cui ai commi da 2 a 5, uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge e le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

Infine, il **comma 7** conferisce al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

## **Articolo 2**

*(Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi)*

Il **comma 1, lettera a)** prevede che il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, secondo principi e criteri di progressiva evoluzione del sistema attuale verso un modello di tassazione duale che preveda l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione sia sui redditi derivanti dall'impiego del capitale (anche nel mercato immobiliare), che sui redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (Ires).

Il **comma 1, lettera b)** dispone che la revisione del sistema dell'imposizione personale sui redditi deve garantire anche il rispetto del principio di progressività dell'Irpef, la graduale riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef, peculiarmente per incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro da parte dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché per promuovere l'attività imprenditoriale e l'emersione degli impongibili. Deve, inoltre, assicurare la riduzione graduale delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef.

Il **comma 1, lettera c)** prevede il riordino delle deduzioni e delle detrazioni irpef, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sul piano della equità e dell'efficienza dell'imposta, mentre la **lettera d)** dispone che la delega in materia di irpef deve attenersi ad un principio di armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio al fine di contenere gli spazi di elusione che si possono venire a creare nell'ambito della predetta imposta.

Il **comma 2** precisa che, ai fini dell'applicazione del comma 1, lettera b), per aliquote medie e marginali effettive si intendono quelle derivanti dall'applicazione dell'Irpef senza tenere conto dei regimi sostitutivi e delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito.

Il **comma 3** dispone che l'attuazione delle disposizioni di delega di cui al comma 1, lettera b) del presente articolo deve avvenire nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge.

## **Art. 3**

*(Revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa)*

La delega in materia di IRES e di tassazione del reddito di impresa dovrà innanzitutto garantire la coerenza complessiva del sistema di tassazione del reddito d'impresa con il sistema di imposizione personale dei redditi di tipo duale (**comma 1, lettera a)**).

Conseguentemente, anche allo scopo di eliminare ostacoli alla crescita dimensionale delle realtà produttive più piccole, la delega fiscale ha come fine quello di pervenire all'applicazione di un'unica aliquota proporzionale di tassazione dei redditi derivanti dallo svolgimento dell'attività d'impresa.

I decreti legislativi attuativi del presente articolo introdurranno, quindi, norme volte a limitare le distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche



dell'attività imprenditoriale, garantendo la tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese (**comma 1, lettera d**).

La delega intende, inoltre, perseguire la semplificazione, la stabilità del sistema di tassazione dell'IRES.

Tali fini, comprensivi della riduzione degli oneri di gestione a carico delle imprese saranno raggiunti anche attraverso la prosecuzione ed il rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, avuto anche riguardo alla disciplina degli ammortamenti (**comma 1, lettera b**)

Più in generale, infine, per tenere conto dei mutamenti intervenuti nel corso degli anni nel sistema economico, i decreti delegati revisioneranno la disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile (**comma 1, lettera c**).

#### **Art. 4**

*(Razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette)*

Un altro pilastro della riforma fiscale è costituito dagli interventi che si intendono introdurre in tema di IVA e altre imposte indirette.

Quanto a quelli in tema di IVA (**comma 1, lettera a**), particolare attenzione sarà posta alle finalità di semplificazione, e razionalizzazione (numero e livelli delle aliquote nonché distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote), di contrasto alla erosione ed evasione e di aumento del grado di efficienza del sistema coerentemente a quanto previsto dalla normativa unionale.

Quanto alla tassazione indiretta (**comma 1, lettera b**), il sistema sarà revisionato, in coerenza con l'European Green Deal, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili.

#### **Art. 5**

*(Graduale superamento dell'IRAP)*

Il Governo è ben conscio che la revisione dell'imposizione sui redditi personali e su quelli d'impresa potrà dirsi completa solo procedendo ad un graduale superamento dell'IRAP, garantendo in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario.

#### **Art. 6**

*(Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto dei fabbricati)*

L'articolo 8 reca la delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi finalizzati alla modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e alla revisione del catasto dei fabbricati. Essa si muove secondo due direttrici:

- da una parte (**comma 1**), la modifica della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo strumenti, da porre a disposizione dei Comuni e all'Agenzia delle entrate, secondo il paradigma dell'interoperabilità dei rispettivi sistemi informativi, per facilitare e accelerare l'individuazione, anche attraverso metodologie innovative: degli immobili non censiti o che non rispettano la effettiva, reale consistenza o la relativa destinazione d'uso o la categoria catastale attribuita (**lett. a, n. 1**); dei terreni



edificabili accatastati come agricoli (**lett. a, n. 2**); degli immobili abusivi, prevedendo l'individuazione di specifici incentivi e forme di trasparenza e valorizzazione dell'attività di accertamento svolta dai comuni in quest'ambito (**lett. a, n. 3**);

➤ dall'altra (**comma 2**), la integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati, in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026. Sono quindi elencati i principi e criteri direttivi da seguire nell'esercizio della delega, ed in particolare:

a) la previsione che le informazioni rilevate secondo i principi sopra indicati non vengano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali **e, comunque, per finalità fiscali**;

b) l'attribuzione, per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, del relativo valore patrimoniale e della rendita attualizzata sulla base, ove possibile, dei valori normali di mercato;

c) la previsione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alle modificazioni delle condizioni di mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato;

d) la previsione di adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario per le unità immobiliari riconosciute di particolare interesse storico e artistico, in considerazione dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché dei complessi vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.

## **Art. 7**

*(Revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef)*

Il **comma 1, lettera a)** dispone che il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme per la revisione del sistema delle addizionali comunali e regionali all'Irpef prevedendo la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovrainposta sull'Irpef la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati tali da garantire alle regioni nel loro complesso lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'Irpef stabilita dalla legge statale.

La predetta revisione deve prevedere per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'automatica applicazione di aliquote dell'addizionale all'Irpef maggiori di quelle minime, un incremento obbligatorio della sovrainposta calcolato in modo da garantire lo stesso gettito attualmente ricavato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'Irpef maggiorate nella misura obbligatoria [**comma 1, lettera b)**].

La revisione del sistema delle addizionali prevede per i comuni che la facoltà di applicare un'addizionale all'Irpef sia sostituita dalla facoltà di applicare una sovrainposta sull'Irpef. La manovrabilità della sovrainposta comunale sull'Irpef da parte dei comuni deve garantire ai stessi enti un gettito complessivo corrispondente a quello attualmente ottenuto dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef [**comma 1, lettera c)**].

Il **comma 2** prevede che in attuazione, poi, dei principi del federalismo fiscale e per rafforzare i principi di responsabilizzazione e trasparenza nella gestione della finanza locale, in linea con il principio della separazione delle fonti di finanziamento per i diversi livelli di governo, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono altresì introdurre la revisione dell'attuale riparto tra



Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D e degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

Il **comma 3** stabilisce che le revisioni di cui al comma 2 devono avvenire senza oneri per lo Stato, compensando eventuali variazioni di gettito per i diversi livelli di governo attraverso la corrispondente modifica del sistema dei trasferimenti erariali, degli altri tributi comunali e dei fondi di riequilibrio.

## **Art. 8**

*(Modifiche del sistema nazionale della riscossione)*

La ratio della delega in esame, è quella revisionare il modello organizzativo e procedimentale del sistema nazionale della riscossione, per potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e semplificare il sistema nel suo complesso.

In tale ottica, i principi e i criteri direttivi sono volti a:

- riformare l'attuale meccanismo di remunerazione dell'Agente della riscossione attraverso l'uso di più evolute tecnologie e forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo funzionali alle attività della riscossione (**comma 1, lett. a**);
- eliminare le duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali con conseguente riduzione dei costi (**comma 1, lett. a**);
- individuare un nuovo modello organizzativo, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o parte delle stesse, all'Agenzia delle entrate, superando l'attuale sistema caratterizzato da una netta separazione tra il titolare della funzione della riscossione, Agenzia delle entrate, e il soggetto deputato allo svolgimento delle attività di riscossione, Agenzia delle entrate – riscossione, garantendo comunque la continuità del servizio della riscossione attraverso il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità, in attuazione della riserva di legge espressamente contemplata dall'articolo 97 della Costituzione (**comma 1, lett. b e c**).

## **Art. 9**

*(Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria)*

L'**articolo 9** risponde all'esigenza di giungere ad una codificazione della normativa fiscale vigente, al fine di semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente e, infine, per ridurre l'elevato contenzioso.

Tale esigenza, già riscontrabile in uno scritto di Ezio Vanoni del 1938, è stata evidenziata anche dalla Commissione europea e ripresa dal documento conclusivo della Commissione congiunta della 6<sup>a</sup> (Finanze) Senato e VI (Finanze) Camera, in data 20 giugno 2021, secondo cui l'obiettivo di semplificazione e di chiara formulazione della normativa fiscale non può essere realizzato fintanto che innumerevoli disposizioni, modificate a più riprese e spesso in modo sostanziale, rimangono sparse, costringendo chi le voglia consultare a ricercarle sia nell'atto originario sia negli atti di modifica.

Nello specifico, l'individuazione delle norme vigenti richiede, infatti, al cittadino un notevole impegno di ricerca e di comparazione di diversi atti. Per tale motivo è indispensabile codificare le disposizioni, se si vuole che la normativa fiscale di un Paese sia chiara e trasparente.

Sebbene nei decenni si sono succedute numerose iniziative volte a realizzare un riordino sistematico della materia, una compiuta codificazione della disciplina non è stata ancora introdotta, anzi l'incertezza e la complessità legislativa è andata aumentando, non favorendo tra l'altro la *compliance* dei contribuenti. Pertanto, un intervento di riordino e razionalizzazione appare oggi



ancora più auspicabile alla luce del moltiplicarsi delle misure introdotte in materia di regimi speciali nonché di agevolazioni fiscali.

Nel dettaglio, il **comma 1** del presente articolo delega il Governo ad adottare - entro 12 mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi correttivi, previsti dall'articolo 1, comma 7 - uno o più decreti legislativi volti a codificare le disposizioni legislative vigenti, al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, ivi inclusi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria.

Il **comma 2** individua i seguenti principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi ai fini della redazione dei decreti legislativi volti a codificare la normativa fiscale vigente:

- a) organizzare le disposizioni per settori omogenei, anche attraverso la novellazione e l'aggiornamento dei codici o testi unici di settore già esistenti;
- b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, le disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- c) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa a ogni settore;
- d) aggiornare e semplificare il linguaggio normativo anche per adeguarlo a quello degli atti dell'Unione Europea;
- e) indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

I **commi 3 e 4** indicano i termini e le procedure per l'adozione dei decreti legislativi.

Il **comma 5** stabilisce che, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, il Governo possa adottare ulteriori decreti legislativi correttivi dei provvedimenti adottati ai sensi del comma 1, entro un anno dalla relativa adozione.

## **Art. 10**

*(Disposizioni finanziarie)*

La norma reca le disposizioni finanziarie della presente legge.

