



Delega al Governo per la riforma fiscale A.C. 3343

Dossier n° 140 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
12 gennaio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3343
Titolo:	Delega al Governo per la riforma fiscale
Iniziativa:	Governativa
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

Contenuto

L'**articolo 1** delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, fissando anzitutto principi e criteri direttivi generali cui deve attenersi la stessa revisione (co.1). Si tratta, oltre che dei principi di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione e del diritto dell'Unione Europea, dei seguenti principi e criteri direttivi: a) stimolare la crescita economica attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; b) razionalizzare e semplificare il sistema tributario, anche con riferimento agli adempimenti a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale e all'individuazione ed eliminazione di micro-tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti risultino elevati a fronte di un gettito trascurabile per lo Stato e trovando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati in attuazione della stessa legge; c) preservare la progressività del sistema tributario; d) ridurre l'evasione e l'elusione fiscali. Sono poi disciplinate le modalità e i termini dell'esame parlamentare degli schemi di decreti legislativi, con la previsione del "doppio parere" (co. 2 e 3), nonché il meccanismo di eventuale slittamento del termine di delega (co. 4), stabilendo altresì le modalità di integrazione, coordinamento (formale e sostanziale) e abrogazione della normativa vigente da parte dei decreti legislativi di attuazione della presente legge (co. 5 e 6), e infine fissando i termini per l'adozione degli eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi (co.7).

L'**articolo 2** reca i principi e i criteri direttivi specifici concernenti la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, prevedendo anzitutto (co. 1, lett. a) la progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello duale, in cui alcuni redditi (quali quelli derivanti dall'impiego del capitale e quali direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'IRES) siano sottoposti a imposizione proporzionale, mentre i restanti redditi vengano assoggettati alla tassazione progressiva (IRPEF), nonché (co. 1, lett. b) la riforma dell'IRPEF stessa, con l'obiettivo non soltanto di garantire il rispetto del principio di progressività, ma anche di ridurre gradualmente le aliquote medie effettive e le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive, e disponendo inoltre (co. 1, lett. c) il riordino delle deduzioni e delle detrazioni vigenti e infine (co. 1, lett. d) l'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, al fine di contenere l'elusione dell'imposta.

L'**articolo 3** reca i principi e i criteri direttivi specifici concernenti la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa, facendo in particolare riferimento alla coerenza del sistema di tassazione del reddito di impresa con il sistema di imposizione personale sui redditi (co. 1, lett. a), alla semplificazione e razionalizzazione dell'IRES dal punto di vista degli oneri amministrativo a carico delle imprese, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali (co. 1, lett. b), alla revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile (co. 1, lett. c), e infine alla tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese rispetto alle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriali.

L'**articolo 4** reca i principi e i criteri direttivi specifici concernenti la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e delle imposte indirette sulla produzione e sui consumi (accise), facendo particolare

riferimento alla razionalizzazione della struttura dell'IVA, allo scopo di semplificarne la gestione e applicazione, nonché di contrastare l'erosione e l'evasione fiscali ed aumentare l'efficienza del sistema impositivo (co. 1, lett. a), e all'adeguamento delle strutture e delle aliquote delle imposte indirette rispetto agli obiettivi di riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e di promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili (co. 1, lett. b).

L'**articolo 5** delega il Governo, nell'ambito della revisione della tassazione personale sul reddito e dell'imposizione sul reddito d'impresa, a emanare uno o più decreti legislativi volti al graduale superamento dell'Imposta regionale sulle attività produttive – Irap, garantendo in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario.

L'**articolo 6** reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a modificare il sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili. La norma indica altresì i principi e i criteri direttivi che dovranno essere utilizzati per l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati (da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026). In particolare tale integrazione dovrà attribuire all'unità immobiliare un valore patrimoniale e una rendita attualizzata, rilevati in base ai valori di mercato, anche attraverso meccanismi di adeguamento periodico. Per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico sono, inoltre, da introdurre adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario considerati i più gravosi oneri di manutenzione e conservazione. Tali informazioni non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali.

L'**articolo 7** contiene i principi e i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella riforma della fiscalità locale, sia nella sua componente personale, sia nella componente immobiliare, delegando in particolare il Governo ad attuare una revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef, sostituendo le vigenti addizionali con altrettante sovrainposte (dunque applicabili al debito d'imposta e non, come nell'attuale sistema, alla base imponibile del tributo erariale).

L'**articolo 8** reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a introdurre alcune modifiche al sistema nazionale della riscossione. La norma prevede, tra l'altro, la definizione di nuovi obiettivi legati ai risultati, una revisione dell'attuale disciplina del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione, l'incremento dell'uso di tecnologie innovative e dell'interoperabilità dei sistemi informativi, il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'Agente nazionale della riscossione all'Agenzia delle entrate.

L'**articolo 9** reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate alla codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia tributaria. Il comma 1 stabilisce che i decreti legislativi per la codificazione dovranno essere adottati entro dodici mesi dalla scadenza del termine per l'adozione dei decreti legislativi correttivi e integrativi dei decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario. Il comma 2 stabilisce specifici principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'ambito della codificazione: omogeneità dei codici di settore, coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, unicità, contestualità, completezza, chiarezza, semplicità dei codici di settore, aggiornamento linguistico e abrogazione espressa delle norme oggetto di revisione. Gli schemi di decreto, adottati nel rispetto del comma 3 dell'articolo in esame, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri secondo quanto disposto dai commi 4 e 5. Il comma 6 disciplina lo scorrimento dei termini di delega mentre il comma 7 definisce termini e procedure per eventuali decreti correttivi e integrativi.

L'**articolo 10** reca le disposizioni riguardanti gli oneri derivanti dalle norme di delega e le relative coperture finanziarie.

Semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega; in particolare, per alcune disposizioni qualificate come principi e criteri direttivi appare suscettibile di approfondimento se non si tratti piuttosto di oggetti della delega, alla luce del paragrafo 1, lettera d), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dall'oggetto della delega; si richiamano in tal senso:

- la **lettera c) del comma 1 dell'articolo 2** ("riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta");
- la **lettera c) del comma 1 dell'articolo 3** ("revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito

imponibile, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei");

- la **lettera a) del comma 1 dell'articolo 4** ("razionalizzazione della struttura dell'IVA, con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, allo scopo di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, contrastare l'erosione e l'evasione fiscali e aumentare il grado di efficienza del sistema impositivo in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta").

*Si valuti altresì l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del principio di delega di cui al **comma 1 dell'articolo 5** relativo al "graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)".*

Per quanto concerne il principio di delega di cui **alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 9** ("coordinare sotto il profilo formale e sostanziale il testo delle 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") si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale chiarisce che le deleghe di riordino normativo, come quella cui si riferisce il principio richiamato, concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021).

*Si valuti infine l'opportunità di approfondire l'**articolo 10, comma 1**, che tra le altre cose prevede che la copertura finanziaria dei decreti legislativi attuativi possa essere assicurata anche attraverso "compensazione con le risorse finanziarie recate dai decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, trasmessi alle Camere prima di quelli che comportano i nuovi o maggiori oneri"; al riguardo andrebbe in particolare approfondito se si intenda fare riferimento a decreti legislativi già emanati ed entrati in vigore ovvero a schemi di decreto legislativo trasmessi alle Camere e non ancora definitivamente adottati*

In proposito si ricorda che l'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) prevede che "i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie."

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il **comma 4 dell'articolo 1** prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega); analoghe considerazioni valgono con riferimento al comma 6 dell'articolo 9.

Il **comma 7 dell'articolo 1** prevede che il Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi; si tratta di una formulazione che, sia pure non priva di precedenti, il Comitato ha costantemente ritenuto non idonea ad individuare in modo inequivoco il termine ultimo per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 10 novembre 2021 sul disegno di legge C. 3289); in tali occasioni il Comitato ha pertanto raccomandato di fare riferimento all'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati; alla luce di quanto esposto, peraltro, si valuti altresì l'opportunità, con riferimento al termine della delega per la codificazione tributaria di cui **all'articolo 9, comma 1**, termine individuato in "dodici mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7", di sostituire il rinvio mobile ad un termine che potrebbe risultare di difficile individuazione in termini univoci con una scadenza temporale precisa.