



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

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3343
Titolo:	Delega al Governo per la riforma fiscale
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	10
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 3343), consta di 10 articoli. Nel corso dell'esame in sede referente sono stati effettuati diversi interventi di modifica rispetto al testo originario. Oltre alla sintetica descrizione del contenuto, per ciascun articolo, sono descritte le modifiche intervenute nel corso dell'esame in sede referente.

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, integrati ed emendati nel corso dell'esame in sede referente:

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 -dichiarativi e di versamento, come precisato nel corso dell'esame in sede referente- a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale. Rispetto a tale principio, nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato il dovere da parte dell'amministrazione finanziaria, di un rigoroso rispetto del divieto di richiedere al contribuente documenti già in possesso delle amministrazioni pubbliche, ed estendendo la possibilità di ottemperare agli adempimenti tributari in via telematica. Oltre all'obiettivo di procedere 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 (n. 2) sono stati fissati i seguenti obiettivi: assicurare il pieno utilizzo dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché alla piena realizzazione dell'interoperabilità delle banche dati, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/ 679 del Parlamento europeo e del Consiglio (n. 1-*bis*) e pervenire ad un utilizzo efficiente, anche sotto il profilo tecnologico, da parte dell'amministrazione finanziaria dei dati ottenuti attraverso lo scambio di informazioni (n. 1-*ter*);

c) preservare la progressività del sistema tributario e garantire il rispetto del principio di equità orizzontale (come precisato nel corso dell'esame in sede referente);

d) ridurre l'evasione e l'elusione fiscali, anche attraverso - come precisato nel corso dell'esame in sede referente) la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/ 679 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché mediante il rafforzamento del regime di adempimento collaborativo di cui al decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128;

d-*bis*) garantire il rispetto dell'autonomia tributaria degli enti territoriali (principio aggiunto nel corso dell'esame in sede referente);

d-*ter*) razionalizzare le sanzioni amministrative, garantendone la gradualità e proporzionalità rispetto alla gravità delle violazioni commesse, con particolare attenzione alle violazioni formali o meramente formali (principio aggiunto nel corso dell'esame in sede referente).

Sono poi disciplinate le modalità e i termini dell'esame parlamentare degli schemi di decreti legislativi, con la previsione del "doppio parere" e l'indicazione della documentazione che deve accompagnare i citati schemi per l'esame parlamentare, secondo quanto precisato nel corso dell'esame in sede referente (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 legge (co. 5 e 6), fissando infine i termini per l'adozione degli eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi (co.7).

Il comma 7 prevede in particolare che il Governo, entro **24 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.

L'**articolo 2**, che è stato profondamente modificato nel corso dell'esame in sede referente, reca i principi e i criteri direttivi concernenti la **revisione del sistema di imposizione personale sui redditi**.

Nel corso dell'esame in **Commissione** è stato in particolare disposto che nell'esercizio della delega

- sia effettuata una progressiva revisione del trattamento fiscale dei redditi personali derivanti dall'impiego del capitale, aumentando il grado di neutralità fiscale e prevedendo ordinariamente l'applicazione di un prelievo proporzionale e regimi cedolari ai redditi da capitale, nonché distinguendo tra redditi da capitale mobiliare e immobiliare;

- venga **mantenuto il cd. regime forfetario**, con la previsione di un regime agevolato di "uscita" dal medesimo, applicabile per due periodi di imposta.

Rispetto al testo originario del disegno di legge, viene eliminato il riferimento alla progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello duale.

Resta fermo che la revisione dell'Irpef deve avvenire nel rispetto del principio di progressività e che detta riforma preveda la riduzione graduale delle aliquote medie effettive ma, **come specificato in sede referente, ciò deve avvenire a partire da quelle relative ai redditi medio-bassi**. Fermo restando inoltre il **riordino delle deduzioni e delle detrazioni vigenti**, nel corso dell'esame in **Commissione** è stato precisato che tale riordino deve avvenire con particolare riguardo alla **tutela del bene casa**, e in considerazione dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta. È stato inoltre precisato che le risorse derivanti dall'eventuale eliminazione o rimodulazione di deduzioni e detrazioni sia destinato ai contribuenti Irpef, con **particolare riferimento a quelli con redditi medio-bassi**.

Si è specificato inoltre, sempre in sede referente, che l'opera di riordino delle predette agevolazioni deve prevedere la **graduale trasformazione, senza oneri aggiuntivi, delle detrazioni al 19 per cento** - con priorità a quelle di natura socio-sanitaria - in relazione ad acquisti tracciabili di specifici beni e servizi, in **rimborsi erogati direttamente tramite piattaforme telematiche diffuse**, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi delle norme UE.

Le modifiche apportate in sede referente hanno specificato che, in seno alla progressiva armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio e al progressivo superamento della distinzione tra redditi da capitale e redditi diversi di natura finanziaria, debba in ogni caso prevedersi che tale armonizzazione operi esclusivamente con riferimento ai **redditi prodotti dopo l'entrata in vigore dei decreti delegati** e tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione e di erosione dell'imposta.

Inoltre, in Commissione è stato specificato che venga attuata una **semplificazione degli adempimenti dichiarativi e di versamento per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali**, nonché da tutti i contribuenti a cui si applicano gli **Indicatori sintetici di affidabilità fiscale**, pur mantenendo l'attuale sistema di calcolo, anche previsionale, del saldo e degli acconti, ma prevedendo una più equa distribuzione del carico fiscale nel corso del tempo, anche attraverso un meccanismo di progressiva "mensilizzazione degli acconti e dei saldi" e l'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto.

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 semplificazione e razionalizzazione **della tassazione del reddito d'impresa**, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti **e alla revisione dei costi parzialmente e totalmente indeducibili (lettera a)**, 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, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei (**lettera b**) e alla tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale (**lettera c**).

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, in modo tale da tener conto dell'impatto ambientale dei diversi prodotti soggetti ad accisa, nonché con l'obiettivo di riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e di promozione dell'utilizzo di fonti

energetiche rinnovabili ed ecocompatibili, oltre che, come precisato con una modifica introdotta sede referente, di promuovere uno sviluppo sostenibile (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.

Nel corso dell'esame in sede referente si è introdotta una priorità per le società di persone, gli studi associati e le società tra professionisti ed è stato specificato che occorre altresì **garantire gettiti in misura equivalente per le regioni** che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro che comportano l'applicazione di aliquote dell'Irap maggior di quelle minime. E' stato altresì specificato che detti interventi normativi non devono generare aggravii di alcun tipo sui redditi da lavoro dipendente o da pensione.

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). Tali informazioni non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, conseguentemente, a seguito di una modifica introdotta in sede referente, per la determinazione di agevolazioni e benefici sociali.

In particolare ai fini dell'integrazione dei dati, secondo le modifiche introdotte in sede referente, si dovrà prevedere che venga indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente, anche un'ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata - secondo quanto previsto nel corso dell'esame in sede referente- utilizzando i criteri già previsti in materia di tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane (mentre vengono espunti dal testo i precedenti riferimenti all'attribuzione del valore patrimoniale). Tale rendita, ove risultasse necessario, - sempre secondo quanto precisato nel corso dell'esame in sede referente- viene determinata anche tenendo conto dell'articolazione del territorio comunale, della rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali, dell'adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario.

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. In sede referente è stato specificato inoltre che una quota dell'eventuale maggiore gettito derivante dalle attività di nuova rilevazione catastale in commento sia destinato alla riduzione dell'imposizione tributaria sugli immobili e sia prevalentemente attribuito ai comuni ove si trovano gli immobili interessati. Si è infine delegato il Governo a prevedere procedimenti amministrativi semplificati e modalità di collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle entrate, affidando a quest'ultima anche i compiti di indirizzo e coordinamento.

L'**articolo 7** contiene i principi e i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella **ristrutturazione della fiscalità locale**, sia nella sua componente **personale**, sia nella **componente immobiliare**. Si delega anzitutto 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). Sono concessi alle regioni margini di manovrabilità, che, a seguito degli interventi formulati in sede referente, sono definiti in modo da garantire alle Regioni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito ora garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale IRPEF con l'obiettivo di garantire un gettito corrispondente all'attuale, con specifiche regole per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari. Con riferimento alla sovrainposta comunale, a seguito delle modifiche introdotte in sede referente, si dispone che la manovrabilità dell'aliquota di base possa assicurare lo stesso incremento di gettito attualmente garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale IRPEF. In sede referente è stato inoltre introdotto il principio secondo il quale una quota parte delle imposte provenienti dai regimi forfettari e dal nuovo regime di transizione dal regime forfettario al regime ordinario sia destinata ai comuni e alle regioni sulla base della residenza dei contribuenti, garantendo la neutralità finanziaria tra i vari livelli di governo interessati. Con riferimento alla fiscalità immobiliare si prevede che venga rivisto l'attuale riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D ed eventualmente degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

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.

Nel corso dell'esame in sede referente si è precisato che nella formulazione dei testi si dovranno evitare rinvii superflui assicurando che ciascuna norma sia semanticamente chiara e concettualmente autosufficiente, secondo quanto previsto dall'articolo 2 dello Statuto del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 e si è introdotto il principio che impone di prevedere un monitoraggio periodico della legislazione tributaria codificata.

L'**articolo 10** reca le disposizioni riguardanti gli **oneri** derivanti dalle norme di delega e le relative **coperture finanziarie**. Nel corso dell'esame in sede referente è stato precisato che non deve comunque derivare dalle nuove disposizioni un incremento della pressione tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e autonomie territoriali

L'articolo 1, comma 1 del disegno di legge stabilisce che i decreti si conformino tra l'altro ai principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli **articoli 3 (principio di uguaglianza formale e sostanziale) e 53 (principio della tassazione in ragione della capacità contributiva e principio di progressività del sistema tributario) della Costituzione**.

La materia rientra nella **competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost.** (sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie).

Senato: Nota breve n. 402

Camera: Nota Questioni regionali n. 257

15 giugno 2022

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione