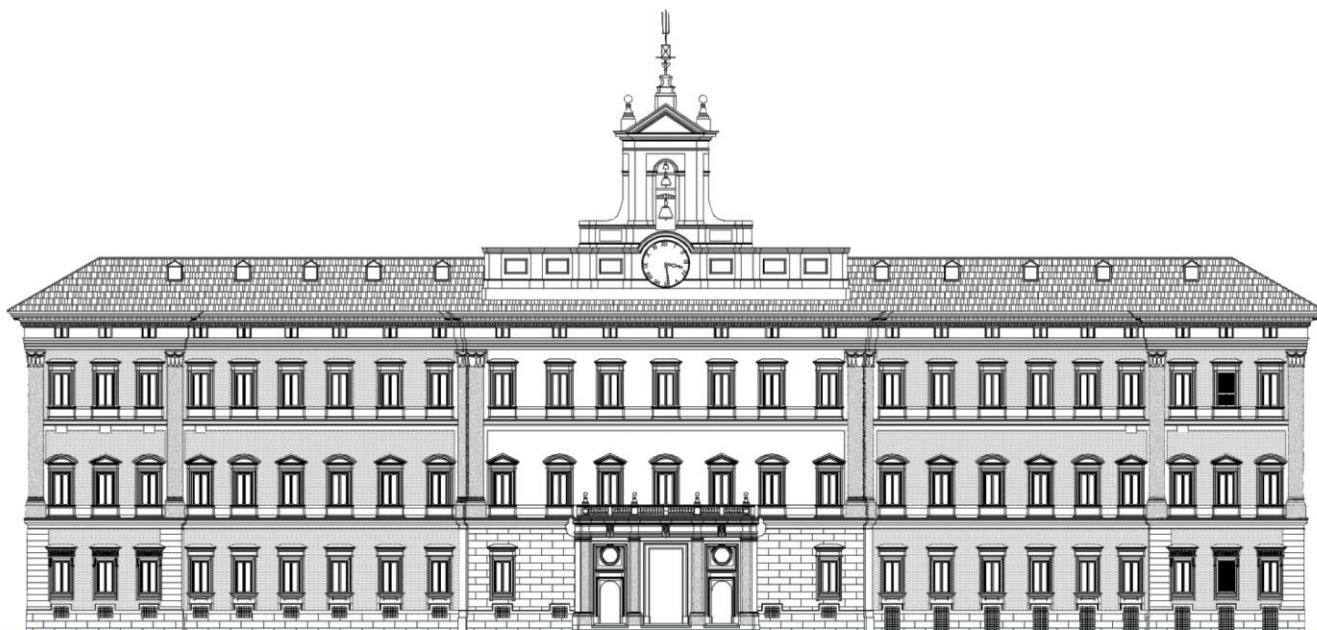




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 3343-A

Delega al Governo per la riforma fiscale

N. 456 – 21 giugno 2022



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 3343-A

Delega al Governo per la riforma fiscale

N. 456 – 21 giugno 2022

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

### **SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile**

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

### **SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

---

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

# INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI .....</b>	<b>4</b>
ARTICOLI 1 E 10 .....	4
DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA FISCALE E RELATIVA PROCEDURA E DISPOSIZIONI FINANZIARIE .	4
ARTICOLO 2 .....	12
REVISIONE DEL SISTEMA DI IMPOSIZIONE PERSONALE SUI REDDITI (IRPEF) .....	12
ARTICOLI 3 E 4 .....	15
REVISIONE DELL'IRES E DELL'IVA .....	15
ARTICOLO 5 .....	16
GRADUALE SUPERAMENTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE .....	16
ARTICOLO 6 .....	17
MODERNIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI MAPPATURA DEGLI IMMOBILI E REVISIONE DEL CATASTO FABBRICATI .....	17
ARTICOLO 7 .....	20
REVISIONE DELLE ADDIZIONALI COMUNALI E REGIONALI ALL'IRPEF .....	20
ARTICOLO 8 .....	22
REVISIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DELLA RISCOSSIONE.....	22
ARTICOLO 9 .....	24
DELEGA AL GOVERNO PER LA CODIFICAZIONE IN MATERIA TRIBUTARIA .....	24



## *Informazioni sul provvedimento*

---

<b>A.C.</b>	<b>3343-A</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Delega al Governo per la riforma fiscale</b>
<b>Iniziativa:</b>	governativa
<b>Iter al Senato</b>	no
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	presente
<b>Relatore per la</b>	Marattin
<b>Commissione di merito:</b>	
<b>Gruppo:</b>	IV
<b>Commissione competente:</b>	VI (Finanze)

---

### PREMESSA

Il disegno di legge in esame conferisce al Governo la delega per la riforma fiscale. È oggetto della presente Nota il testo risultante dalle proposte emendative approvate dalla Commissione di merito (VI, Finanze) e trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva per l'acquisizione dei rispettivi pareri.

Il disegno di legge una delega legislativa per la revisione del sistema fiscale, fissando all'articolo 1 i principi e criteri direttivi generali cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della stessa. Principi e criteri direttivi di carattere specifico, riferiti ai singoli ambiti di intervento della delega sono riportati agli articoli da 2 a 8.

L'articolo 9 prevede invece una ulteriore e specifica delega al Governo per la codificazione in materia tributaria.

Le disposizioni di carattere finanziario sono riportate all'articolo 10 che reca sia una clausola di invarianza finanziaria (comma 1), riferita all'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 9, sia il rinvio (comma 2) a specifiche modalità di copertura per la compensazione dei nuovi o maggiori oneri derivanti dai decreti legislativi che non trovino compensazione all'interno dei medesimi provvedimenti.

In particolare, è previsto l'utilizzo delle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), entro specifici limiti di spesa, eventualmente integrati in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1, che rimette alla NadeF l'individuazione delle risorse aggiuntive da riversare al medesimo fondo.

Sempre al comma 2 dell'art. 10 è previsto infine il richiamo al meccanismo procedurale di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), che prevede la possibilità, per la complessità della materia trattata, di rinviare la

quantificazione e la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle deleghe al momento dell'adozione dei decreti legislativi attuativi.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità pubblica, concernente la copertura finanziaria delle leggi in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Tuttavia nei casi in cui, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi e 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.

Il testo iniziale del disegno di legge è corredato di relazione tecnica, che risulta tuttora utilizzabile ai fini della verifica delle quantificazioni sebbene il provvedimento sia stato modificato nel corso dell'esame in sede referente. Gli emendamenti approvati dalla Commissione non sono invece corredati di relazione tecnica.

Si esaminano, di seguito, le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

## VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

### ARTICOLI 1 e 10

#### **Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura e disposizioni finanziarie**

**Le norme** conferiscono al Governo la delega legislativa per la revisione del sistema fiscale, da esercitare, attraverso l'emanazione dei singoli decreti attuativi da adottare nel rispetto dei principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame (articolo 1).

Il provvedimento in esame è collegato alla manovra di bilancio per il triennio 2022-2024, a norma dell'articolo 7, comma 2, lettera f), della legge n. 196/2009.

La riforma dovrà essere adottata nel rispetto di principi e criteri direttivi sia specifici (previsti dagli articoli 2-8 per ciascuna delle deleghe da essi conferite) sia generali (previsti dal presente articolo per il complesso delle deleghe conferite dalla legge delega in esame) (art. 1, comma 1).

In particolare, sono principi e criteri direttivi generali:

- stimolare la crescita economica anche attraverso la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;

- razionalizzare e semplificare il sistema tributario, attraverso: la riduzione dei costi degli adempimenti; l'utilizzo dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi e di quelli ottenuti attraverso lo scambio di informazioni; l'eliminazione dei micro-tributi (prevedendo opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi da adottare);
- preservare la progressività del sistema tributario e garantire il rispetto del principio di equità orizzontale;
- ridurre l'elusione e l'evasione fiscale anche attraverso 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;
- garantire il rispetto dell'autonomia tributaria degli enti territoriali;
- razionalizzare le sanzioni amministrative, garantendone la gradualità e proporzionalità rispetto alla gravità delle violazioni commesse, con particolare attenzione alle violazioni formali o meramente formali.

Gli schemi di decreto legislativo dovranno essere corredati di una relazione tecnica, che indichi, per ciascuna misura, l'impatto sul gettito, e, ove pertinente, l'impatto in termini di tributi locali e sono trasmessi alle Camere che entro trenta giorni esprimono i rispettivi pareri.

Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono chiedere una proroga di venti giorni, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati (art. 1, comma 2).

Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, i testi sono nuovamente trasmessi alle Camere con le osservazioni del Governo ed eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. 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 (art. 1, comma 3).

Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega, ovvero successivamente, i termini di delega sono prorogati di novanta giorni (art. 1, comma 4).

Con i decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo modifica o integra le disposizioni vigenti abrogando quelle incompatibili (art. 1, comma 5) e introduce norme di coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi adottati (art. 1, comma 6).

Il Governo è altresì delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge e con la procedura di cui all'articolo in esame (art. 1, comma 7).



L'articolo 10, comma 1, dispone che, salvo quanto disposto dal comma 2 dell'articolo medesimo, dall'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 1 (sopra descritto) e all'articolo 9 (alla cui scheda si rinvia) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non deve derivare un incremento della pressione tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.

In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, la relazione tecnica che accompagna ciascuno schema di decreto legislativo (di cui all'articolo 1, comma 2), evidenzia i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica.

Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri o minori entrate, che non trovino compensazione all'interno dei medesimi provvedimenti, si prevede che:

- la compensazione sia rinvenuta mediante parziale utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nel limite di 2 miliardi di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2023, eventualmente integrate in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1 (si intende, della legge n. 178/2020).

In proposito si ricorda che il comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020 ha istituito, al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e di 7.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, di cui una quota non inferiore a 5.000 milioni di euro e non superiore a 6.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 è destinata all'assegno universale e servizi alla famiglia.

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la NADEF indica la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il DEF, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo di cui al comma 2, salve previsioni specifiche e derogatorie per le regioni a statuto speciale e per le province autonome. In proposito, la NADEF2021 afferma che tutte le maggiori entrate permanenti, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrate nel 2018 e pari a circa 4,4 miliardi possono essere potenzialmente destinate al Fondo (sul punto *cf.* parte successiva relativa ai profili di copertura finanziaria);

- qualora la compensazione degli oneri non avvenga con le modalità sopra indicate, alla stessa si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero mediante 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. A tale fine, le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

I decreti legislativi che recano nuovi o maggiori oneri o minori entrate entrano in vigore contestualmente o successivamente a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge n. 196 del 2009 qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, con riferimento all'articolo 1, dopo aver ribadito il contenuto della norma, afferma che in merito alla previsione dell'eliminazione dei micro-tributi, ossia prelievi che garantiscono un gettito trascurabile rispetto agli adempimenti dei contribuenti, non è possibile stimare il relativo onere in quanto non è presente una puntuale individuazione dei tributi interessati. Pertanto, anche in considerazione della difficoltà di elaborare le necessarie valutazioni circa il rapporto tra il costo degli adempimenti gestionali e l'introito erariale, la stima degli oneri conseguenti alla disposizione deve necessariamente essere rinviata alla stesura dei decreti attuativi, ove troverà la necessaria copertura nell'ambito delle modalità di cui all'articolo 10 del presente disegno di legge.

**In merito ai profili di quantificazione**, si rileva preliminarmente che, per un verso, le disposizioni di cui all'articolo 10 recano una clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dall'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 1 e 9 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non deve derivare un incremento della pressione tributaria; per altro verso il medesimo articolo 10 richiama varie modalità di compensazione dei possibili oneri derivanti dai decreti adottati nell'esercizio della delega, richiamando in primo luogo modalità di compensazione interne a ciascun provvedimento ovvero il ricorso alle risorse del Fondo istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nel limite di 2 miliardi di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2023, eventualmente integrate in base alla procedura prevista dal comma 5 del citato art. 1 (*cf. supra*).

In ultima istanza, a fini della compensazione degli eventuali oneri recati dai provvedimenti emanati nell'esercizio della delega, la norma richiama l'articolo 17, comma 2, della L. 196/2009, che subordina l'emanazione dei decreti legislativi da cui scaturiscano nuovi o maggiori oneri alla preventiva entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

In proposito andrebbe preliminarmente acquisito l'avviso del Governo riguardo alla coerenza della contestuale previsione di una clausola di invarianza finanziaria nonché del richiamo a procedure di compensazione che prefigurano invece l'onerosità della normativa delegata.

Si osserva inoltre che, dal tenore letterale dell'articolo 10 sembra dedursi che la sequenza delle procedure di compensazione prefigurata dalla norma debba intendersi come indicativa anche di un ordine di priorità nel ricorso alle diverse forme di copertura: in ordine a tale profilo andrebbero comunque acquisiti elementi di valutazione e di conferma.

Riguardo agli aspetti più direttamente attinenti alla quantificazione dell'impatto finanziario della delega, si evidenzia che i criteri di delega indicati all'articolo 1 presentano una formulazione ampia e di portata generale: pertanto, pur essendo potenzialmente suscettibili di determinare effetti di carattere finanziario, una stima puntuale del relativo impatto sui saldi appare possibile soltanto alla luce della normativa delegata che sarà adottata in applicazione degli stessi.

Tuttavia, pur prendendo atto di tale circostanza e della complessità dell'intervento delegato nonché, in ragione della stessa, del richiamo alla procedura prevista dall'art. 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica - che prevede, di fatto, un rinvio della quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalla delega al momento dell'esercizio della stessa - si evidenzia in via generale l'opportunità di acquisire, per quanto possibile, già in sede di esame parlamentare della legge delega indicazioni sulle grandezze finanziarie complessivamente coinvolte nell'esercizio della delega. In particolare, sarebbe utile acquisire elementi informativi circa l'impatto atteso in relazione alla revisione complessiva dell'ordinamento fiscale nonché riguardo alle modalità di compensazione cui si preveda eventualmente di ricorrere in aggiunta alla copertura a carico del fondo di cui all'art. 1, comma

2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di assicurare l'invarianza degli effetti della riforma sui saldi di finanza pubblica.

Quanto alla clausola che impone di lasciare invariato l'impatto in termini di pressione tributaria del sistema derivante dall'intervento di riforma rispetto a quella "derivante dall'applicazione della legislazione vigente" (criterio introdotto durante l'esame in sede referente), si rileva che il rispetto di tale criterio potrà essere verificato soltanto sulla base della documentazione tecnica (relazione tecnica e prospetti riepilogativi degli effetti finanziari) allegata ai singoli provvedimenti attuativi della delega: poiché peraltro tale prescrizione di invarianza sembra riferita al processo di riforma inteso in senso unitario e complessivo (e non necessariamente a ciascuno dei provvedimenti attuativi della delega), andrebbe chiarito come si intenda garantire la verifica in sede parlamentare del rispetto del medesimo principio qualora l'esercizio della delega medesima dovesse risultare articolato in più fasi cronologicamente distinte. In proposito andrebbero acquisiti elementi di valutazione dal Governo.

Ciò in considerazione del fatto che la predetta verifica riguarderebbe la realizzazione di un effetto finanziario associato a diversi provvedimenti, la cui adozione potrebbe avvenire anche in momenti successivi. A titolo esemplificativo, si richiamano tra l'altro le previsioni in materia di superamento dell'IRAP (art. 5), intervento che, in base alla stessa relazione tecnica, andrebbe realizzato in più fasi.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si rileva che l'articolo 10, comma 1, stabilisce che - fatto salvo quanto disposto dal successivo comma 2 - dall'attuazione delle deleghe conferite ai sensi del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né un incremento della pressione fiscale tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.

In tale quadro, il predetto comma 2 specifica che - stante la complessità della materia trattata e l'impossibilità di procedere già in questa fase alla determinazione degli eventuali effetti finanziari dei singoli decreti attuativi - la relazione tecnica di cui ciascuno schema di decreto sarà corredato secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3 (tale richiamo sembrerebbe, del resto, più correttamente doversi intendere riferito all'articolo 1, comma 2), ne evidenzierà gli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Tanto premesso, la norma in commento delinea un meccanismo assai articolato e strutturato su più livelli, che appare volto ad assicurare comunque l'integrale copertura finanziaria dei decreti attuativi.

Il citato comma 2 prevede infatti che - nella ipotesi in cui uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri o minori entrate - essi dovranno trovare compensazione al proprio interno ovvero mediante parziale utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nel limite di 2 miliardi di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2023, eventualmente integrate in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1.

A tale proposito, si rammenta che la disposizione in parola ha istituito il Fondo per l'attuazione della delega fiscale<sup>1</sup>, iscritto sul capitolo 3087 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione iniziale di 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e di 7 miliardi di euro annui a decorrere dal 2023. Secondo quanto stabilito dalla norma istitutiva, al Fondo medesimo affluiscono altresì - sulla base di una procedura e di un meccanismo di calcolo dettagliati dai successivi commi 4 e 5 dell'articolo 1 della stessa legge n. 178 del 2020 - le risorse stimate come maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 il Governo ha evidenziato che le risorse potenzialmente da destinare al Fondo, quali entrate strutturali derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, ammonterebbero a 4.357 milioni di euro.

Ciò posto, si segnala in via preliminare la necessità di acquisire una valutazione del Governo in merito all'opportunità di procedere ad una riformulazione della norma in esame, nel senso per lo meno di espungere dal testo l'indicazione del limite massimo di 2 miliardi di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2023 riferito all'ammontare delle risorse del predetto Fondo di cui si prevede l'eventuale utilizzo. Come infatti risulta dal

---

<sup>1</sup> La denominazione completa del Fondo in questione è la seguente: "Fondo per l'attuazione della delega fiscale, per la fedeltà fiscale, per l'assegno universale e servizi alla famiglia".

decreto di ripartizione in capitoli del bilancio dello Stato per il triennio 2022-2024<sup>2</sup>, lo stanziamento del Fondo in parola non presenta, per gli anni ricompresi nel periodo, alcuna disponibilità finanziaria, ciò anche in conseguenza della riduzione del Fondo stesso operata dall'articolo 17, comma 1, del decreto-legge in materia fiscale n. 146 del 2021<sup>3</sup>, che - in conformità con le finalità peraltro già espressamente previste dall'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 178 del 2020 - ha destinato 6 miliardi di euro annui a decorrere dal 2022 al Fondo assegno universale e servizi alla famiglia.

Il comma 2 dell'articolo 10 del presente disegno di legge prevede inoltre che - qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri o minori entrate che non trovino compensazione attraverso le modalità dianzi illustrate - alla loro copertura si provvederà ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale i decreti legislativi da cui derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Il testo in esame prevede, inoltre, che alla copertura dei decreti attuativi potrà provvedersi anche mediante compensazione con le risorse finanziarie recate dai decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, che sono trasmessi alle Camere prima di quelli che comportano i nuovi o maggiori oneri. A tal fine, le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, fermo restando che i decreti legislativi che recano nuovi o maggiori oneri o minori entrate entreranno in vigore solo contestualmente o successivamente a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria. Al riguardo, appare utile acquisire una conferma da parte del Governo in ordine al fatto che tale ultimo meccanismo di salvaguardia finanziaria debba intendersi quale fattispecie ulteriore e aggiuntiva rispetto alla procedura dettata dal citato articolo 17, comma 2, della

---

<sup>2</sup> La stessa informazione si ricava dalla Nota di variazioni al disegno di legge di bilancio per il triennio 2022-2024 (S. 2448), nonché - con riferimento esclusivo al corrente anno 2022, l'unico disponibile per la consultazione - anche dalla banca dati della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>3</sup> Si ricorda che la presentazione alle Camere ai fini della conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, è avvenuta in data 21 ottobre 2021, mentre la presentazione al Parlamento del presente disegno di legge è avvenuta in data 29 ottobre 2021.

legge di contabilità pubblica, come del resto sembrerebbe potersi desumere dal tenore letterale della disposizione in commento.

Da un punto di vista meramente formale, infine, al comma 3 dell'articolo 7, concernente la revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef, appare opportuno precisare che la predetta revisione deve avvenire "senza oneri per il bilancio dello Stato" - anziché "senza oneri per lo Stato", come al momento genericamente previsto dal testo - in conformità alla vigente prassi legislativa nonché in linea con le indicazioni in proposito contenute nella relazione tecnica al disegno di legge in esame. Sul punto, appare comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.

## **ARTICOLO 2**

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

**La norma** individua principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli elencati nell'articolo 1, che il Governo deve osservare per l'attuazione della riforma del sistema di imposizione personale sui redditi (comma 1).

In particolare, si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- progressiva revisione del trattamento fiscale dei redditi personali derivanti dall'impiego del capitale, allo scopo di favorire l'efficiente funzionamento del mercato dei capitali, 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 (lett. *a*));
- mantenimento delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, n. 190/2014 (regime forfetario dei minimi), nonché, al fine di favorire l'emersione degli imponibili, previsione - per i due periodi di imposta successivi al passaggio dal regime forfetario di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al regime ordinario - di un'imposta opzionale e sostitutiva delle imposte sui redditi per i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che, nell'anno precedente, hanno conseguito ricavi o hanno percepito compensi non superiori a una soglia da determinare con i decreti legislativi, e con l'individuazione di meccanismi applicativi idonei a evitare comportamenti elusivi (lett. *a-bis*));
- revisione dell'IRPEF, nel rispetto del principio della progressività, (lett. *b*) finalizzata a:
  1. ridurre le aliquote medie IRPEF, a partire da quelle relative ai redditi medio-bassi, anche al fine di incentivare il mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani, ai secondi percettori di reddito, all'attività imprenditoriale e all'emersione della base imponibile;
  2. ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive;

- riordino delle deduzioni e delle detrazioni IRPEF, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta (lett. *c*);
- a seguito del riordino di cui al precedente punto, graduale trasformazione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, delle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del DPR n. 917 del 1986, 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 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (lett. *c-bis*);
- progressiva armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, anche con riferimento alle basi imponibili e al progressivo superamento della distinzione tra redditi da capitale e redditi diversi di natura finanziaria, prevedendo, in ogni caso, che detta 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 (lett. *d*);
- attuazione del principio di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), numero 1), con specifico riferimento alle modalità di versamento dell'IRPEF dovuta dai lavoratori autonomi e dagli imprenditori individuali, nonché da tutti i contribuenti a cui si applicano gli indicatori sintetici di affidabilità fiscale di cui all'articolo 9-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, mantenendo l'attuale sistema di calcolo del saldo e degli acconti anche previsionale, prevedendo, senza penalizzazioni per i contribuenti rispetto alla normativa vigente, 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, senza maggiori oneri per le finanze pubbliche (lett. *d-bis*).

Ai fini di quanto indicato nel comma 1, per aliquote medie e aliquote marginali si intendono quelle derivanti dall'applicazione dell'IRPEF senza tenere conto dei regimi sostitutivi e delle detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito (comma 2).

All'attuazione delle disposizioni di delega di cui al comma 1, lettere *b*) e *d*), del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge (comma 3).

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, dopo aver illustrato il contenuto della norma, evidenzia che, in assenza di una concreta rideterminazione delle aliquote, non è possibile stimare gli effetti finanziari delle disposizioni dell'articolo in esame. Pertanto, afferma che la perdita di gettito IRPEF sarà concretamente valutata in relazione alle previsioni stabilite nei decreti attuativi e che la stessa troverà copertura nell'ambito delle risorse previste dal presente provvedimento e in quelle che si renderanno disponibili nei decreti legislativi di attuazione - in particolare per effetto della razionalizzazione delle deduzioni e delle detrazioni dall'imposta - in ogni caso nei limiti delle risorse di cui all'art. 10, comma 2, del provvedimento in esame.



**In merito ai profili di quantificazione**, si richiamano preliminarmente le considerazioni svolte con riguardo all'articolo 1.

Con specifico riferimento ai criteri di delega di cui all'articolo 2 in esame, si prende atto di quanto evidenziato dalla relazione tecnica circa il rinvio della valutazione della perdita di gettito IRPEF al momento dell'esercizio della delega, sulla base delle previsioni inserite nei decreti attuativi, e circa il fatto che la perdita medesima troverà copertura nell'ambito delle risorse previste dal presente provvedimento e in quelle che si renderanno disponibili nei decreti legislativi di attuazione - in particolare per effetto della razionalizzazione delle deduzioni e delle detrazioni dall'imposta - in ogni caso nei limiti delle risorse di cui all'art. 10, comma 2, del provvedimento in esame.

Si evidenzia in proposito che, in base ai soli principi e criteri direttivi enunciati dal comma 1, lettere da *a)* a *d-bis)*, non risulta possibile assumere quali siano quelli con effetti necessariamente o potenzialmente onerosi per la finanza pubblica senza tener conto delle previsioni che saranno inserite nei singoli provvedimenti attuativi dei predetti principi.

Tanto premesso, si rileva che la norma reca al comma 3 una specifica previsione di copertura riferita alle disposizioni di cui al comma 1, lettere *b)* e *d)*, dell'articolo in esame: si dispone infatti che alle stesse si dovrà provvedere "nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge". In proposito andrebbe precisato se la disposizione intenda far riferimento alle risorse, richiamate al citato art. 10, comma 2, del fondo di cui all'art. 1, comma 2, della legge 178/2020 (nei limiti di spesa di 2 miliardi per il 2022 e 1 miliardo annuo a decorrere dal 2023, eventualmente integrati ai sensi del comma 5 del citato art. 1) e se quindi l'impegno finanziario riferito all'attuazione dei due principi di delega di cui alle menzionate lettere *b)* e *d)* debba intendersi limitato alle predette disponibilità, senza quindi possibilità di ricorso al meccanismo di cui all'art. 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica, anch'esso richiamato al comma 2 dell'art. 10 del provvedimento in esame (cui si dovrebbe invece far ricorso per l'attuazione degli ulteriori principi di delega indicati nelle lettere *a)*, *a-bis)*, *c)*, *c-bis)* e *d-bis)* del comma 1 dell'articolo in esame).

Si rileva inoltre che la relazione tecnica, in merito alla copertura della perdita attesa di gettito IRPEF, fa riferimento "in particolare" alla razionalizzazione delle deduzioni e delle detrazioni dall'imposta, prevista quale criterio di delega alla lettera c) del comma 1. In proposito si evidenzia che la lettera *c-bis*), inserita nel corso dell'esame in sede referente, prevede che, a seguito del predetto riordino, le detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del DPR n. 917 del 1986, siano trasformate, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, in rimborsi erogati direttamente tramite piattaforme telematiche. Pertanto andrebbe chiarito se ciò comporti la necessità di aggiornare, almeno in parte, la richiamata indicazione in materia di copertura contenuta nella relazione tecnica.

### **ARTICOLI 3 e 4**

#### **Revisione dell'IRES e dell'IVA**

**La norma** individua principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli elencati nell'articolo 1, che il Governo deve osservare per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito d'impresa e per la razionalizzazione del regime IVA e quello delle imposte indirette sulla produzione e sui consumi (articolo 3, comma 1 e articolo 4, comma 1).

In particolare, con riferimento all'IRES, si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) 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;
- b) revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione del risultato di esercizio (utile o perdita) risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile fiscale, al fine di adeguarla ai mutamenti intervenuti nel sistema economico, anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali Paesi europei;
- c) 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.

Con riferimento all'IVA si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) razionalizzazione della struttura dell'IVA, con particolare riferimento al numero e al livello delle aliquote e alla loro base imponibile, allo scopo di semplificare l'applicazione dell'imposta, contrastare l'evasione e l'erosione fiscale, aumentare il grado di efficienza del sistema impositivo in coerenza con la disciplina europea armonizzata;
- b) adeguamento delle strutture e delle aliquote della tassazione indiretta, in coerenza con l'*European Green Deal* e con la disciplina europea armonizzata dell'accisa, in modo tale da tener conto dell'impatto

ambientale dei diversi prodotti nonché con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili e alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, dopo aver illustrato il contenuto della norma, evidenzia che la valutazione finanziaria degli interventi sarà possibile solo una volta definiti i dettagli degli stessi, in particolare rispetto alle scelte che verranno effettuate in sede di revisione dell'imposizione personale sui redditi e non può, pertanto, essere rinviata alle relazioni tecniche di valutazione degli effetti finanziari dei previsti decreti attuativi.

**In merito ai profili di quantificazione**, si prende atto di quanto affermato dalla relazione tecnica circa la necessità di rinviare la valutazione finanziaria al momento della definizione dei dettagli degli interventi previsti e quindi in sede di emanazione dei decreti legislativi. Si ribadisce tuttavia quanto già evidenziato, in linea generale, con riferimento agli articoli 1 e 10 in merito all'opportunità di acquisire indicazioni, sia pur di massima, circa le grandezze finanziarie complessivamente coinvolte nell'esercizio della delega e, nello specifico, sulla stima, ove prefigurabile, dell'impatto atteso dalla revisione della tassazione del reddito d'impresa e della razionalizzazione del regime IVA e delle altre imposte indirette.

## **ARTICOLO 5**

### **Graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive**

**La norma** stabilisce che, nell'ambito della revisione complessiva del sistema fiscale, il Governo è delegato ad attuare un graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con priorità per le società di persone, gli studi associati e le società tra professionisti (comma 1).

All'attuazione delle disposizioni si provvede ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del provvedimento in esame (comma 2). Si prevede, inoltre, che gli interventi disposti garantiscano, in ogni caso, il finanziamento del fabbisogno sanitario e gettiti in misura equivalente per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro che, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'IRAP maggiori di quelle minime. Detti interventi normativi non devono generare aggravii di alcun tipo sui redditi di lavoro dipendente o da pensione (comma 3).

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, dopo aver illustrato il contenuto della norma, evidenzia che la perdita di gettito IRAP non può essere valutata allo stato, anche in ragione della previsione che indica l'intervento come da realizzarsi in più fasi, restando pertanto correlata alla valutazione delle specifiche misure attuative la misura degli effetti finanziari della previsione di delega, che saranno, in ogni caso, compensati con le risorse previste dal presente provvedimento e con quelle rivenienti dall'attuazione dei decreti legislativi, ai sensi dell'art. 10, comma 2, della presente legge la valutazione finanziaria degli interventi sarà possibile solo una volta definiti i dettagli degli stessi.

**In merito ai profili di quantificazione**, si rileva che la norma delega il Governo ad attuare un graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) garantendo, in ogni caso, il finanziamento del fabbisogno sanitario. In proposito la RT afferma che la perdita di gettito IRAP non può essere valutata allo stato, in quanto correlata alla valutazione degli effetti finanziari delle specifiche misure attuative della delega. In proposito, pur prendendo atto di tale considerazione e dell'articolazione dell'intervento in più fasi, come precisato anche dalla RT, si evidenzia comunque l'opportunità di acquisire, già nella presente fase, indicazioni riguardo alle modalità con le quali si intenda attuare il superamento dell'imposta garantendo comunque il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, sia con riferimento alle grandezze coinvolte, sia con riferimento alle risorse con le quali si intenda far fronte, in assenza di gettito IRAP, al suddetto finanziamento.

In proposito si rileva che, sulla base delibera CIPE del 3 novembre 2021, relativa al riparto del Fondo sanitario nazionale 2021, il contributo dell'IRAP al finanziamento del servizio sanitario nazionale è risultato pari a circa 21 miliardi.

## **ARTICOLO 6**

### **Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati**

**La norma** individua principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli elencati nell'articolo 1, che il Governo deve osservare per modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati (comma 1).

In particolare, si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- d) prevedere strumenti da porre a disposizione dei comuni e dell’Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l’individuazione e, eventualmente, corretto classamento delle seguenti fattispecie:
  - 1) gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d’uso ovvero la categoria catastale attribuita;
  - 2) i terreni edificabili accatastati come agricoli;
  - 3) gli immobili abusivi, individuando a tale fine specifici incentivi e forme di valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in questo ambito, nonché garantendo la trasparenza delle medesime attività;
- e) prevedere strumenti e modelli organizzativi che facilitino la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l’Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni nonché la loro coerenza ai fini dell’accatastamento delle unità immobiliari.

Si dispone, inoltre, che il Governo sia altresì delegato a prevedere, con i decreti legislativi di cui all’articolo 1, l’integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, secondo specifici principi e criteri direttivi (comma 2).

In particolare si individuano i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali e, conseguentemente, per la determinazione delle agevolazioni e dei benefici sociali;
- b) prevedere che sia indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente e sulla base dei dati nelle disponibilità dell’Agenzia delle Entrate, anche una ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata utilizzando i criteri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 1998, n. 138 (Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d’estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri), ove necessario, tenendo anche conto:
  - 1) dell’articolazione del territorio comunale in ambiti territoriali omogenei di riferimento;
  - 2) della rideterminazione delle destinazioni d’uso catastali, distinguendole in ordinarie e speciali;
  - 3) dell’adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario;
- c) prevedere nella consultazione catastale l’accesso alla banca dati dell’Osservatorio del mercato immobiliare;
- d) prevedere, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi rispetto alla destinazione, all’utilizzo, alla circolazione giuridica.

Infine, il Governo è delegato a prevedere:

- che una quota dell’eventuale maggiore gettito derivante dalle attività di cui al comma 1 sia destinato alla riduzione dell’imposizione tributaria sugli immobili e sia

- prevalentemente attribuita ai comuni ove si trovano gli immobili interessati dalle disposizioni di cui al medesimo comma 1 (comma 2-*bis*);
- 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 (comma 2-*ter*).

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, evidenzia che alla disposizione in esame non si ascrivono effetti di natura finanziaria sul lato delle entrate, stante la prevista invarianza della base imponibile dei tributi, la cui determinazione continuerà a fondarsi sulle risultanze catastali vigenti, ai sensi del criterio di delega di cui al comma 2, lett. *a*). Ai fini della valutazione dei possibili effetti finanziari sul lato degli oneri di spesa derivanti dalla disposizione, la RT afferma che, allo stato attuale, non si ritiene possibile effettuare una specifica quantificazione, tenuto conto della genericità delle previsioni contenute nella legge delega, che individuano solo i criteri direttivi della riforma, anche tenendo conto che dovranno essere individuate le attività necessarie al previsto completamento del set informativo integrato da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Tali effetti finanziari saranno, pertanto, quantificati in sede di predisposizione dei decreti delegati, ai sensi dell'articolo 10 della legge delega.

**In merito ai profili di quantificazione**, si rileva che la disposizione reca gli specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 per quanto attiene alla modifica del sistema di rilevazione catastale degli immobili. A tal fine sono previsti nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili.

In proposito si evidenzia che la disposizione di cui al comma 2, lett. *a*), non modificata nel corso dell'esame in sede referente, stabilisce che le informazioni rilevate secondo i principi previsti non saranno utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali. Con disposizione introdotta nel corso dell'esame in sede referente, il criterio di delega è stato integrato escludendo altresì l'incidenza delle predette informazioni per la determinazione delle agevolazioni e dei benefici fiscali.

All'esercizio della delega pertanto, la relazione tecnica non ascrive effetti finanziari sul lato delle entrate, stante la prevista invarianza della base imponibile dei tributi. Con riferimento invece ai possibili oneri in termini di maggiore spesa (derivanti dai numerosi compiti che

saranno chiamati a svolgere le amministrazioni pubbliche e gli enti locali), la RT afferma che allo stato attuale, non si ritiene possibile effettuare una specifica quantificazione, tenuto conto della genericità delle previsioni contenute nella legge delega: tali effetti finanziari saranno, pertanto, quantificati in sede di predisposizione dei decreti delegati, ai sensi dell'articolo 10. In proposito appare comunque opportuno acquisire la valutazione del Governo e gli elementi a disposizione dell'Amministrazione circa l'impatto finanziario, almeno in linea di massima, atteso dal complesso degli adempimenti necessari per la modifica del sistema di rilevazione catastale.

## **ARTICOLO 7**

### **Revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef**

**La norma** individua principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli elencati nell'articolo 1, che il Governo deve osservare per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF (comma 1).

In particolare, si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- f) prevedere 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, determinati in modo da garantire alle Regioni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito ora garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale IRPEF. La sostituzione deve garantire che con l'applicazione della nuova aliquota di base della sovrainposta le regioni nel loro complesso ottengano lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla normativa statale;
- g) prevedere, per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, 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;
- h) prevedere, per i comuni, che la facoltà di applicare un'addizionale all'IRPEF sia sostituita dalla facoltà di applicare una sovrainposta sull'IRPEF. I limiti alla manovrabilità della sovrainposta comunale sull'Irpef da parte dei comuni sono determinati in modo da garantire ai comuni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito attualmente garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale IRPEF;
- i) prevedere che una quota del gettito proveniente dall'applicazione delle imposte sostitutive istituite dall'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché a seguito dell'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, lettera a-bis), sia destinata ai comuni e alle regioni

sulla base della residenza dei contribuenti garantendo la neutralità finanziaria tra i vari livelli di governo interessati.

Si dispone inoltre che, in attuazione dei principi del federalismo fiscale, allo scopo di rafforzare gli elementi 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 possono prevedere la revisione dell'attuale riparto tra lo Stato e i 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 (comma 2). Tali revisioni 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 (comma 3).

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, afferma che anche in considerazione del legame della disposizione in esame con quelle che disciplineranno la revisione complessiva del sistema di imposizione sui redditi, le valutazioni finanziarie potranno essere effettuate al momento della definizione dei decreti delegati che recheranno anche la disciplina delle sovrimposte all'Irpef.

Il comma 2 stabilisce inoltre la necessità di revisione dell'attuale riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo e appartenenti al gruppo catastale D ed eventualmente degli altri tributi che incidono sulle transazioni immobiliari. Tali revisioni non devono prevedere oneri per il Bilancio dello Stato e, in tal senso, il successivo comma 3 precisa che le variazioni di gettito per i diversi livelli di governo saranno compensate con la modifica del sistema dei trasferimenti erariali, degli altri tributi comunali e dei fondi di riequilibrio. La RT afferma che, tenuto conto della previsione di tale clausola di invarianza finanziaria per il Bilancio dello Stato, saranno quindi i decreti delegati a determinare le modalità di attuazione di quanto stabilito dai commi 2 e 3 del presente articolo.

**In merito ai profili di quantificazione**, si evidenzia che la disposizione reca i principi e criteri direttivi che il Governo deve osservare per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF. In proposito si prende atto di quanto evidenziato dalla relazione tecnica, secondo la quale, anche in considerazione del legame della disposizione in esame con quelle che disciplineranno la revisione complessiva del sistema di imposizione sui redditi, le valutazioni finanziarie potranno essere effettuate al momento della definizione dei decreti delegati che



recheranno anche la disciplina delle sovrimposte all'Irpef. Si evidenzia inoltre che, sulla base dei criteri previsti, le Regioni e gli enti locali dovranno comunque ottenere lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando le aliquote previste a legislazione vigente. In proposito non si hanno dunque osservazioni da formulare, tenuto conto che la verifica parlamentare degli effetti finanziari dei decreti delegati potrà essere comunque effettuata al momento della loro adozione.

Si rileva, inoltre, che, a seguito delle modifiche introdotte in sede referente, la revisione dell'attuale riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo e appartenenti al gruppo catastale D, prevista dal comma 2, è ora configurata come una mera facoltà; permane comunque la clausola di neutralità finanziaria, già prevista nel testo iniziale del progetto di legge, in base alla quale eventuali variazioni di gettito per i diversi livelli di governo dovranno essere compensate attraverso la corrispondente modifica del sistema dei trasferimenti erariali, degli altri tributi comunali e dei fondi di riequilibrio. Anche su tale punto non vi sono quindi osservazioni da formulare.

## **ARTICOLO 8**

### **Revisione del sistema nazionale della riscossione**

**La norma** individua principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli elencati nell'articolo 1, che il Governo deve osservare per la revisione del sistema nazionale della riscossione (comma 1).

In particolare, si prevedono i seguenti principi e criteri direttivi:

- j) incrementare l'efficienza del sistema nazionale della riscossione e semplificarlo, orientandone l'attività verso obiettivi di risultato piuttosto che di esecuzione del processo, revisionando l'attuale meccanismo della remunerazione dell'agente della riscossione, favorendo l'uso delle più evolute tecnologie e delle forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo funzionali alle attività della riscossione ed eliminando duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, con conseguente riduzione di costi;
- k) individuare un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o di parte delle stesse, all'Agenzia delle entrate, in modo da superare l'attuale sistema, caratterizzato da una netta separazione tra l'Agenzia delle entrate, titolare della funzione della riscossione, e l'Agenzia delle entrate-Riscossione, soggetto che svolge le attività di riscossione;

- l) nell'introdurre il nuovo modello organizzativo di cui alla lettera b), garantire la continuità del servizio della riscossione attraverso il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità.

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, afferma che l'attuale sistema di remunerazione dell'attività di riscossione è attualmente basato: sul cd. "aggio", che è stato progressivamente ridotto e oggi è fissato al 6 per cento delle somme riscosse (3 per cento a carico dell'ente creditore e 3 per cento a carico del contribuente nel caso di pagamento entro i 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, totalmente a carico del contribuente nel caso di pagamento effettuato oltre i 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento); sui rimborsi dei diritti di notifica della cartella di pagamento (attualmente previsti nella misura di euro 5,88) e delle spese per le procedure di recupero previsti in misura "forfettaria" secondo tabelle che risalgono all'anno 2000 e che non sono mai state attualizzate nonostante il loro aggiornamento fosse previsto dal D.lgs. n. 159 del 2015.

La RT afferma che, in analogia a quanto avviene per le agenzie fiscali, potrebbe, quindi, valutarsi l'adeguamento del sistema di remunerazione dell'agente della riscossione alla sua natura pubblicistica, attraverso la previsione di uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato che assicuri all'ente la necessaria dotazione finanziaria e il suo equilibrio economico e che possa consentire il superamento dell'istituto dell'aggio, per il quale la Corte Costituzionale (con sentenza n. 120/2021 del 10 giugno 2021) ha segnalato al Legislatore l'opportunità di valutarne la "... sua ragion d'essere – posto che rischia di far ricadere [...] su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati – o se non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema".

La RT afferma quindi che, premesso che la fiscalizzazione di tutti o di parte degli oneri sui quali si basa attualmente il sistema della riscossione dovrà tener conto dei costi di funzionamento di Agenzia delle entrate-Riscossione (stipendi, locazioni uffici, costi di produzione ecc.), gli effetti finanziari, conseguenti alla modifica del sistema di remunerazione dell'Agente della Riscossione, potranno essere oggetto di specifica quantificazione in sede di predisposizione dei decreti delegati, ai sensi dell'articolo 10 della legge delega.

**In merito ai profili di quantificazione**, nel richiamare le considerazioni di carattere generale già svolte con riguardo all'articolo 1, con riferimento agli specifici criteri di delega di cui all'articolo in esame, si rileva preliminarmente che la disciplina riguardante la *governance*

del servizio nazionale della riscossione e il sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione è stata recentemente oggetto di una significativa revisione da parte dei commi da 14 a 23 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2022. In particolare, è stato sostituito integralmente l'articolo 17 (Oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione) del d.lgs. 112/1999 (Riordino del servizio nazionale della riscossione), eliminando l'aggio di riscossione calcolato percentualmente sulle somme riscosse e ponendo il sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione a carico del bilancio dello Stato. Al fine della copertura degli oneri di funzionamento dell'Agente è stato quindi previsto uno stanziamento pari a 990 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

Si evidenzia pertanto che una parte delle riforme prefigurate dalla delega in esame e di quanto prefigurato dalla relazione tecnica, è stata anticipata con la legge di bilancio 2022, con oneri, sempre in misura almeno parziale, già scontati nei saldi di finanza pubblica. Pertanto, in merito al coordinamento fra la delega in esame e le innovazioni introdotte dalla legge di bilancio, con specifico riferimento alle disposizioni ancora necessarie all'attuazione della delega medesima e agli eventuali riflessi finanziari, andrebbero acquisiti elementi di valutazione dal Governo.

Quanto alle ulteriori o diverse disposizioni che dovranno essere adottate in applicazione della delega in esame si prende atto di quanto affermato dalla relazione tecnica circa la necessità che le stesse siano oggetto di specifica quantificazione in sede di predisposizione dei decreti delegati, ai sensi del successivo articolo 10 del provvedimento in esame.

## **ARTICOLO 9**

### **Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria**

**La norma** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine (di cui all'articolo 1, comma 7) per l'esercizio delle altre deleghe, uno o più decreti legislativi per la codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia tributaria, per garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, compresi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria.

Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- organizzare le disposizioni per settori omogenei, ove possibile intervenendo mediante modifiche espresse ai codici o testi unici di settore già vigenti;

- 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;
- assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa a ogni settore;
- aggiornare e semplificare il linguaggio normativo anche al fine di adeguarlo a quello degli atti dell'Unione europea; evitare rinvii superflui assicurando che ciascuna norma sia semanticamente chiara e concettualmente autosufficiente, secondo quanto previsto dall'articolo 2 dello Statuto del contribuente<sup>4</sup>;
- prevedere un monitoraggio periodico della legislazione tributaria codificata;
- indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Si rammenta che ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della legge in esame (alla cui scheda si rinvia) dall'attuazione della delega di cui all'articolo 9, ora in esame, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non deve derivare un incremento della pressione tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.

**La relazione tecnica**, riferita al testo iniziale, afferma che si tratta di una disposizione di natura ordinamentale che non comporta oneri a carico della finanza pubblica atteso che alle necessarie attività si provvederà con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente

**In merito ai profili di quantificazione**, si evidenzia che, stante il tenore testuale della delega - avente ad oggetto sostanzialmente la codificazione e il coordinamento della legislazione di settore - i relativi decreti delegati non dovrebbero presentare portata innovativa bensì compilativa e, in quanto tali, dovrebbero pertanto risultare inidonei a comportare nuovi o maggiori oneri rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente. In tal senso sembra doversi intendere il riferimento alla delega di cui all'articolo 9, contenuto nella clausola di invarianza finanziaria riportata al comma 1 dell'articolo 10, mentre le ulteriori disposizioni del medesimo comma 1 nonché le modalità di compensazione degli effetti dei decreti delegati, contenute nel comma 2 dello stesso art. 10 dovrebbero intendersi riferite esclusivamente

---

<sup>4</sup> Di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212.

all'esercizio della delega di cui all'articolo 1. In ordine a tale aspetto appare comunque utile acquisire l'avviso del Governo.