

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3343

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(FRANCO)

Delega al Governo per la riforma fiscale

Presentato il 29 ottobre 2021

ONOREVOLI DEPUTATI ! — La riforma fiscale è tra le azioni chiave individuate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee. La presente iniziativa legislativa, quindi, come previsto nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021, presentata alle Camere il 29 settembre 2021 (Doc. LVII, n. 4-*bis*), costituisce un provvedimento collegato alla manovra di bilancio per il triennio 2022-2024, a norma dell'articolo 7, comma 2, lettera *f*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'articolo 1 (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura), comma 1, conferisce al Governo la delega legislativa per la revisione del sistema fiscale, da esercitare, attraverso l'emanazione dei singoli decreti attuativi, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della

legge, e individua i principi e i criteri direttivi generali, a cui ogni misura specifica dovrà conformarsi.

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

la crescita dell'economia, attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;

la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, preservandone la progressività, da attuare anche attraverso la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti e l'eliminazione dei cosiddetti « micro-tributi », con gettito trascurabile per l'Erario;

la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale.

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

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

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

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

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

Il comma 6 delega il Governo ad adottare, sempre entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge

stessa e secondo la procedura di cui ai commi da 2 a 5 dell'articolo in esame, uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi adottati e le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

Infine, il comma 7 conferisce al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi 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.

L'articolo 2 (Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi), comma 1, lettera *a*), prevede che il Governo nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, si attenga, per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, ai principi e criteri direttivi di progressiva evoluzione del sistema attuale verso un modello di tassazione duale, che preveda l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione sia sui redditi derivanti dall'impiego del capitale (anche nel mercato immobiliare), sia sui redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES).

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

Il comma 1, lettera *c*), prevede il rioridino delle deduzioni e delle detrazioni del-

l'IRPEF, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sul piano dell'equità e dell'efficienza dell'imposta, mentre la lettera *d*) dispone che la delega in materia di IRPEF deve attenersi a un principio di armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, al fine di contenere gli spazi di elusione che si possono venire a creare nell'ambito della predetta imposta.

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

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

L'articolo 3 prevede la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa. La delega in tale materia dovrà innanzitutto garantire la coerenza complessiva del sistema di tassazione del reddito di impresa con il sistema di imposizione personale dei redditi di tipo duale (comma 1, lettera *a*)).

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

I decreti legislativi attuativi dell'articolo in esame introdurranno, quindi, norme volte a limitare le distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale, garantendo la tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese (comma 1, lettera *d*)).

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

Tali fini, comprensivi della riduzione degli oneri di gestione a carico delle imprese, saranno raggiunti anche attraverso la prosecuzione e il rafforzamento del pro-

cesso di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, avuto anche riguardo alla disciplina degli ammortamenti (comma 1, lettera *b*)).

Più in generale, infine, per tenere conto dei mutamenti intervenuti nel corso degli anni nel sistema economico, i decreti delegati revisioneranno la disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile (comma 1, lettera *c*)). Un altro pilastro della riforma fiscale è costituito dagli interventi che si intendono introdurre in tema di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre imposte indirette (articolo 4).

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

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

Il Governo è ben conscio che la revisione dell'imposizione sui redditi personali e su quelli d'impresa potrà dirsi completa solo procedendo a un graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), garantendo in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario, come previsto dall'articolo 5.

L'articolo 6 reca i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega per l'adozione di decreti legislativi finalizzati alla modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e alla revisione del catasto dei fabbricati. Tale delega si muove secondo due direttrici:

da una parte (comma 1), la modifica della disciplina relativa al sistema di rile-

vazione catastale degli immobili, prevedendo strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle entrate, secondo il paradigma dell'interoperabilità dei rispettivi sistemi informativi, per facilitare e accelerare l'individuazione, anche attraverso metodologie innovative: degli immobili non censiti o che non rispettano l'effettiva e reale consistenza o la relativa destinazione d'uso o la categoria catastale attribuita (lettera *a*), numero 1)); dei terreni edificabili accatastati come agricoli (lettera *a*), numero 2)); degli immobili abusivi, prevedendo l'individuazione di specifici incentivi e forme di trasparenza e valorizzazione dell'attività di accertamento svolta dai comuni in questo ambito (lettera *a*), numero 3));

dall'altra (comma 2), l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati, in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Sono quindi elencati i principi e criteri direttivi da seguire nell'esercizio della delega (comma 2), e in particolare:

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

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

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

d) la previsione di adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario per le unità immobiliari riconosciute di

particolare interesse storico e artistico, in considerazione dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché dei complessi vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.

L'articolo 7 prevede la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF. Il comma 1, lettera *a*), dispone che il Governo, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, introduca norme per la revisione del sistema delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF prevedendo la sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con una sovrapposta sull'IRPEF la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati, tali da garantire alle regioni nel loro complesso lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla legge statale.

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

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

Il comma 2 prevede poi che, in attuazione dei principi del federalismo fiscale e per rafforzare la responsabilizzazione e la trasparenza nella gestione della finanza locale, in linea con il principio della separazione delle fonti di finanziamento per i diversi livelli di governo, i decreti legislativi

di cui all'articolo 1 devono altresì introdurre la revisione dell'attuale riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D e degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

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

L'articolo 8 prevede modifiche al sistema nazionale della riscossione. La *ratio* della delega in esame è quella revisionare il modello organizzativo e procedimentale del sistema nazionale della riscossione, per potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e semplificare il sistema nel suo complesso.

In tale ottica, i princìpi e i criteri direttivi previsti dall'articolo 8 sono volti a:

reformare l'attuale meccanismo di remunerazione dell'agente della riscossione attraverso l'uso di più evolute tecnologie e forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo funzionali alle attività della riscossione (comma 1, lettera *a*));

eliminare le duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali con conseguente riduzione dei costi (comma 1, lettera *a*));

individuare un nuovo modello organizzativo, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o parte delle stesse, all'Agenzia delle entrate, superando l'attuale sistema caratterizzato da una netta separazione tra il titolare della funzione della riscossione, Agenzia delle entrate, e il soggetto deputato allo svolgimento delle attività di riscossione, Agenzia delle entrate-Riscossione, garantendo comunque la continuità del servizio della riscossione attraverso il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità (comma 1, lettere *b*) e *c*)).

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

Tale esigenza, già riscontrabile in uno scritto di Ezio Vanoni del 1938, è stata evidenziata anche dalla Commissione europea e ripresa dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva condotta dalle Commissioni riunite 6^a (Finanze) del Senato e VI (Finanze) della Camera sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, approvato il 30 giugno 2021, secondo cui l'obiettivo di semplificazione e di chiara formulazione della normativa fiscale non può essere realizzato fintanto che innumerevoli disposizioni, modificate a più riprese e spesso in modo sostanziale, rimangono sparse, costringendo chi le voglia consultare a ricercarle sia nell'atto originario sia negli atti di modifica.

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

Sebbene nei decenni si siano succedute numerose iniziative volte a realizzare un riordino sistematico della materia, una compiuta codificazione della disciplina non è stata ancora introdotta, anzi l'incertezza e la complessità legislativa è andata aumentando, non favorendo tra l'altro la *compliance* dei contribuenti. Pertanto, un intervento di riordino e razionalizzazione appare oggi ancora più auspicabile alla luce del moltiplicarsi delle misure introdotte in materia di regimi speciali nonché di agevolazioni fiscali.

Nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo in esame delega il Governo ad adottare – entro dodici mesi dall'entrata in vigore

dell'ultimo dei decreti legislativi correttivi previsti dall'articolo 1, comma 7 – uno o più decreti legislativi volti a codificare le disposizioni legislative vigenti, al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, ivi inclusi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria.

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

a) organizzare le disposizioni per settori omogenei, anche attraverso la novellazione e l'aggiornamento dei codici o testi unici di settore già esistenti;

b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, le disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

c) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa a ogni settore;

d) aggiornare e semplificare il linguaggio normativo anche per adeguarlo a quello degli atti dell'Unione europea;

e) indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

I commi da 3 a 6 indicano i termini e le procedure per l'adozione dei decreti legislativi.

Il comma 7 stabilisce che, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, il Governo possa adottare ulteriori decreti legislativi correttivi dei provvedimenti adottati ai sensi del comma 1, entro un anno dalla loro adozione.

L'articolo 10, infine, reca le disposizioni finanziarie.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Articolo 1

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

Il provvedimento conferisce al Governo una delega a emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso, uno o più decreti legislativi volti alla revisione del sistema fiscale con l'obiettivo di: *a)* stimolare la crescita economica mediante 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 mediante riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti e l'eliminazione dei micro-tributi; *c)* preservare la progressività del sistema e ridurre l'evasione e l'elusione fiscale.

In relazione alla previsione dell'eliminazione dei micro-tributi, ossia prelievi che garantiscono un gettito trascurabile rispetto agli adempimenti dei contribuenti, si evidenzia che la genericità della previsione di delega, la quale non reca l'individuazione dei tributi che abbiano le caratteristiche sopra evidenziate non consente, allo stato, di stimare l'onere derivante dall'attuazione del predetto principio.

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.

Articolo 2

(Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi)

Nell'ambito dell'attuazione della delega il Governo è delegato a introdurre norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, assicurando il principio della progressività ma prevedendo la progressiva evoluzione verso un sistema di tassazione duale che preveda anche l'applicazione di un'imposta proporzionale di tassazione sia sui redditi derivanti dall'impiego del capitale (anche nel mercato immobiliare) sia sui redditi derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi cui non si applica l'Ires (comma 1, lett. a), n.1).

Inoltre, la revisione dell'IRPEF sarà finalizzata, per i redditi diversi da quelli indicati nel periodo precedente e per effetto del criterio di delega previsto al comma 1, lett. b) n. 1 a ridurre gradualmente le aliquote medie effettive al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro soprattutto dei giovani e dei secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili. La revisione delle aliquote sarà finalizzata anche, giusta il criterio di



delega indicato al comma 1, lett. b), n. 2 al miglioramento dell'andamento delle aliquote marginali effettive.

Infine, secondo l'ulteriore criterio di delega di cui alla lettera d) del medesimo comma 1, la revisione dovrà armonizzare i regimi di tassazione del risparmio, ponendosi l'obiettivo di contenere gli spazi di elusione.

La difficoltà di valutare gli effetti della suddetta riduzione delle aliquote, in assenza della concreta rideterminazione delle stesse, non consente di stimare gli effetti finanziari delle disposizioni di cui all'articolo 2 in esame. Verosimilmente, si determinerà una perdita di gettito IRPEF che, pur non potendo essere stimata allo stato attuale, sarà concretamente valutata in relazione alle previsioni che saranno stabilite nei decreti attuativi e 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 di cui alla previsione di delega *sub* comma 1, lett. c), in ogni caso nei limiti delle risorse di cui all'art. 10, comma 2, del provvedimento.

Articolo 3

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

Il Governo è delegato a introdurre, nell'ambito della delega, norme in materia di IRES e di tassazione del reddito d'impresa volte a rendere coerente il sistema impositivo della tassazione del reddito d'impresa con il sistema di imposizione personale sui redditi di tipo duale, come disposto nell'articolo 2 del presente provvedimento. In tal modo, si rende il sistema di tassazione delle imprese neutrale rispetto alla scelta della forma organizzativa e giuridica dell'attività imprenditoriale (commi 1, lett. a) e d) della previsione in commento).

Gli interventi sono finalizzati, in adempimento del criterio di delega *ex* comma 1, lett. b) della disposizione anche alla semplificazione e razionalizzazione dell'imposta in modo da ridurre gli adempimenti dei contribuenti, cercando di avvicinare i valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti.

Infine, il Governo effettuerà una revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione da apportare al risultato civilistico per determinare il reddito imponibile, allineandolo tale disciplina a quella dei principali paesi europei, secondo il criterio di delega di cui al comma 1, lett. c).

La valutazione finanziaria degli effetti di tali 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.

Articolo 4

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

Il Governo è delegato a razionalizzare l'imposta sul valore aggiunto con particolare riferimento al numero e al livello delle aliquote al fine di semplificare la gestione e l'applicazione dell'imposta, a



contrastare l'erosione e l'evasione e ad aumentare il grado di efficienza coerentemente con la disciplina armonizzata europea dell'imposta.

Inoltre, si prevede che in sede di attuazione il Governo effettuerà una razionalizzazione dell'accisa in coerenza con l'European Green Deal e con la disciplina armonizzata europea, operando anche una revisione della struttura dell'imposta sul valore aggiunto e delle aliquote della tassazione indiretta, finalizzata alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e all'incentivo all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili.

La valutazione finanziaria di tali interventi sarà possibile solo una volta definiti i dettagli degli stessi.

Articolo 5

(Graduale superamento dell'IRAP)

Nell'ambito della revisione dell'imposizione personale sui redditi e degli interventi sull'IRES e sul reddito d'impresa, il Governo è delegato ad attuare un graduale superamento dell'IRAP, sempre garantendo il finanziamento del fabbisogno sanitario.

La perdita di gettito IRAP che si determinerà 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.

Articolo 6

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

La legge delega prevede una modifica della 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, e un'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal primo gennaio 2026. Ciò premesso, va, in primo luogo, sottolineato 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) della disposizione.

Ai fini della valutazione dei possibili effetti finanziari sul lato degli oneri di spesa derivanti dalla disposizione, allo stato attuale, non si ritiene possibile effettuarne 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.

Articolo 7

(Revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef)



Il Governo è delegato ad attuare una revisione del sistema delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF che prevede (comma 1):

- (i) la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovrimposta (all'Irpef) la cui aliquota di base potrà essere manovrata dalle regioni entro limiti che saranno fissati con i decreti delegati. La nuova aliquota di base dovrà assicurare al complesso delle regioni il gettito che sarebbe acquisito applicando la vigente aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla legge statale.
- (ii) un incremento obbligatorio delle aliquote della sovrimposta per le regioni sottoposte a piani di rientro dai disavanzi sanitari al fine di ottenere lo stesso gettito attualmente ricavato dalla maggiorazione delle aliquote dell'addizionale regionale;
- (iii) la sostituzione della facoltà per i comuni di applicare l'addizionale comunale all'Irpef con la facoltà di applicare una sovrimposta l'Irpef. La manovrabilità delle aliquote sarà definita in modo da garantire al complesso dei comuni un gettito pari a quello attualmente generato dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale comunale.

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 rechneranno 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.

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.

Articolo 8

(Modifiche del sistema nazionale della riscossione)

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.

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 non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema”.

Premesso che la fiscalizzazione di tutti o di parte degli oneri sui quali si basa attualmente il sistema della riscossione dovrà tener 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.

Articolo 9

(Delega al Governo per la codificazione in materia Tributaria)

Il Governo è delegato ad attuare una revisione del sistema delle fonti, provvedendo alla redazione di una codificazione della legislazione tributaria vigente, allo stato complessa e frammentata.

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

Art. 10

(Disposizioni finanziarie)

In considerazione della complessità della materia e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, il provvedimento all'articolo 10 dispone che per ciascuno schema di decreto legislativo la relativa relazione tecnica evidenzierà gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno o mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n.178/2020 nel limite di 2 miliardi per il 2022 e di 1 miliardo a decorrere dal 2023, eventualmente integrate in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1, si provvederà ai sensi dell'art. 17, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero mediante il reperimento di copertura finanziaria mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie recate dai decreti legislativi adottati ai sensi del presente provvedimento, presentati prima di quelli che comportano i nuovi o maggiori oneri, che pertanto entreranno in vigore contestualmente o successivamente a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria e le cui maggiori risorse confluiranno, per le predette finalità, in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** ☒ negativo ☐

26/10/2021 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

Amministrazione proponente: Ministero dell'economia e delle finanze

Titolo: Disegno di legge recante “Delega al Governo per la riforma fiscale” (A.C. 3343)

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO***1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.***

Il provvedimento conferisce al Governo una delega a emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso, uno o più decreti legislativi volti alla revisione del sistema fiscale.

La riforma fiscale è tra le azioni individuate nel PNRR per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e costituisce parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee. L'iniziativa legislativa, come previsto nella nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021, approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 29 settembre 2021, si inserisce quale provvedimento collegato alla manovra di bilancio 2022-2024.

L'intervento normativo in esame risponde alla necessità di intervenire sul quadro regolatorio in materia fiscale, per superare le criticità dello stesso, anche secondo quanto segnalato dagli operatori del settore.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge delega individua gli obiettivi fondamentali della delega al Governo per la revisione del sistema fiscale, ossia:

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

La disposizione in parola disciplina la procedura volta all'emanazione dei singoli decreti legislativi, dalla trasmissione alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari fino alla loro adozione, indicando altresì le tempistiche relative alle varie fasi dell'iter normativo. L'articolo 1 prevede, inoltre, l'adozione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, di uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati e per l'abrogazione delle norme incompatibili, nonché l'adozione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, di uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative.

Con l'intervento di cui all'articolo 2, la riforma si pone innanzitutto quale obiettivo quello di procedere, tramite decretazione delegata, ad una revisione del sistema di imposizione personale sui redditi che preveda una progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello duale di imposizione, con una conseguente semplificazione della disciplina fiscale dell'IRPEF.

L'intervento è necessario alla luce dell'elevato livello di pressione fiscale presente nel nostro Paese ed è coerente con quanto previsto, in ambito europeo, dal Next Generation EU (NGEU) nonché di quanto disposto, conseguentemente, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ricomprende la riforma fiscale tra le misure di accompagnamento al Piano per mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica e rafforzare la coesione economica e sociale del Paese.

Sempre con riferimento all'articolo 2, la delega prevede, allo scopo di eliminare ostacoli alla crescita dimensionale delle imprese di più ridotte dimensioni, l'introduzione di un'aliquota proporzionale per i redditi conseguiti da soggetti IRPEF (imprese individuali e società di persone) fermo restando un sistema di imposizione personale sui redditi basato sul principio della progressività. L'intervento normativo è volto a limitare le distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche, garantendo la tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese.

Con l'articolo 3 si vuole introdurre una revisione della tassazione del reddito di impresa al fine di:

- a) dare coerenza al complessivo sistema di tassazione del reddito d'impresa con il sistema di imposizione personale di tipo duale previsto all'articolo 2;
- b) semplificare e ridurre gli 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;
- c) rivedere la disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione da apportare all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile anche allineando tendenzialmente tale disciplina a quella vigente nei principali paesi europei;
- d) garantire tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche imprenditoriali.

L'articolo 4 del provvedimento in esame, inoltre, conferisce delega al Governo al fine di razionalizzare la struttura dell'imposta sul valore aggiunto con particolare riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote allo scopo di semplificare l'applicazione dell'imposta, contrastare l'evasione e l'erosione, aumentare il grado di efficienza, in coerenza con la disciplina europea armonizzata dell'imposta. Inoltre, lo stesso articolo 4 delega il Governo ad adeguare le strutture e le aliquote della tassazione indiretta in coerenza con l'European Green Deal e la disciplina europea armonizzata dell'accisa, quindi con l'obiettivo di

contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas nocive per il clima e promuovere l'utilizzo di fonti energetiche pulite. L'atto normativo appare coerente con il programma di Governo sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi (stabiliti dalla legge europea sul clima) di riduzione interna netta delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 e di "neutralità climatica" al 2050.

Inoltre, l'intervento normativo di cui trattasi risulta coerente con gli accordi internazionali e gli impegni sottoscritti in materia dallo Stato italiano. In particolare, risulta aderente all'accordo di Parigi e al Quadro Clima-Energia 2030 dell'UE.

Con l'intervento normativo contenuto nell'articolo 5 si prevedono provvedimenti per attuare un graduale superamento dell'IRAP, da realizzarsi in più fasi, garantendo in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario delle Regioni di cui l'IRAP costituisce la principale fonte di finanziamento. L'articolo 6 persegue l'obiettivo di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati, al fine di attuare la revisione della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale.

A tal proposito il Governo è delegato a:

- prevedere strumenti che facilitino e accelerino l'individuazione e il corretto classamento di determinate tipologie di immobili e prevedere strumenti e modelli organizzativi che facilitino la condivisione, tra l'Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni, dei dati e dei documenti disponibili e la loro coerenza ai fini dell'accatastamento delle unità immobiliari;
- disporre l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, assicurando che le informazioni rilevate non siano utilizzate per finalità fiscali e attribuendo a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato;
- prevedere l'adozione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato; in particolare, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico individuare 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 e al restauro di tali immobili.

Tale disposizione è coerente con le linee guida indicate nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che risponde alla maggior parte delle CSR (*Country Specific Recommendations*, Raccomandazioni specifiche per paese) rivolte dalla Commissione europea all'Italia e rimaste insoddisfatte. Per quanto riguarda le raccomandazioni del 2019, in tema di politica fiscale, nella CSR-1 del 5 giugno 2019 (COM(2019) 512 final), Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, il Consiglio dell'Unione europea raccomanda di ridurre la pressione fiscale sul lavoro, e di compensare tale riduzione con una revisione delle agevolazioni fiscali e una riforma dei valori catastali non aggiornati.

Le misure previste dall'articolo 7 del disegno di legge di delega prevedono la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e dettano per ognuna specifici criteri e principi direttivi. La rivisitazione dell'addizionale regionale all'IRPEF dovrà essere condotta rispettando un doppio ordine di principi e criteri direttivi, indicati nelle lettere a) e b) del comma 1.

Da un lato, infatti, il decreto legislativo attuativo della legge delega dovrà prevedere la sostituzione dell'addizionale con una sovrapposta sull'IRPEF la cui aliquota di base può essere variata, in aumento o in diminuzione, dalle regioni e dalle province autonome entro limiti prefissati in modo da garantire al complesso delle regioni lo stesso gettito che esse avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale attualmente stabilita dalla legge statale.

Dall'altro lato, l'emanando decreto legislativo dovrà prevedere un incremento obbligatorio della sovrapposta sull'IRPEF per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari; tale incremento deve essere calcolato in modo tale da garantire lo stesso gettito che attualmente si ricava dall'applicazione, nella medesima ipotesi, della maggiorazione delle aliquote dell'addizionale stabilita nella misura obbligatoria prevista dalla legge (i cosiddetti "*automatismi fiscali*").

Per i comuni la revisione dell'addizionale comunale all'IRPEF dovrà essere attuata in base ai principi e criteri direttivi stabiliti alla lettera c) che impongono al legislatore delegato di prevedere che la facoltà di deliberare l'istituzione di un'addizionale all'Irpef sia sostituita con la potestà di introdurre una sovrapposta sull'IRPEF; il legislatore delegato deve, altresì, stabilire i limiti di manovrabilità del tributo in modo da garantire ai comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello generato dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'IRPEF.

La finalità dell'intervento per i comuni e per le regioni è quella di garantire la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale, eliminando in tal modo le numerose differenziazioni che si sono registrate con le addizionali comunali e regionali non solo con le svariate aliquote, ma anche con le modalità di prelievo (aliquota unica, scaglioni, fasce), le esenzioni e le agevolazioni che hanno determinato significativi scostamenti dal modello di progressività disegnato per l'imposta erariale, poco giustificabili in termini di equità verticale e

orizzontale. Vi è poi da aggiungere che il moltiplicarsi di disposizioni normative, statali, comunali e regionali, anche in materia di agevolazioni, rende attualmente difficoltoso per il contribuente conoscere il reale livello di imposizione a suo carico, giacché le aliquote nominali finiscono per divergere in concreto da quelle effettive, producendo così diverse aliquote marginali, che determinano, in tal modo, una scarsa trasparenza dell'imposta dovuta.

Tra le finalità perseguite vi è anche quella di eliminare uno degli effetti contraddittori dell'attuale sistema di tassazione rappresentato dal fatto che, superata la fascia di esenzione da IRPEF, le addizionali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale.

L'articolo 8 si pone l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del modello organizzativo e procedimentale del sistema nazionale della riscossione e, a tal fine, delega il Governo ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una revisione di tale modello, nel rispetto - oltre che dei principi e criteri generali di delega indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1 dello stesso articolo 1 - dei seguenti principi e criteri direttivi:

- perseguire l'efficientamento e la semplificazione del sistema nazionale della riscossione, 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;
- 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 parte delle stesse, all'Agenzia delle entrate, in modo da superare l'attuale sistema, connotato da una netta separazione tra il titolare della funzione della riscossione, Agenzia delle entrate, e il soggetto deputato allo svolgimento delle attività di riscossione, Agenzia delle entrate – riscossione;
- in tale prospettiva, garantire la continuità del servizio della riscossione attraverso il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità, in attuazione della riserva di legge espressamente contemplata dall'articolo 97 della Costituzione.

L'articolo 9 persegue l'obiettivo di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza delle disposizioni in materia tributaria, con particolare riferimento alle previsioni in tema di accertamento, sanzioni e giustizia.

A tal fine il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7, uno o più decreti legislativi per la codificazione delle disposizioni legislative vigenti, in modo tale da:

- 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;
- indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

A tal riguardo nella Relazione della Commissione Interministeriale per la Riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021, è stato precisato che l'attuale assetto della normativa fiscale – con la competizione sui cespiti, sulle aliquote, sulle esenzioni - può essere d'ostacolo agli investimenti esteri in Italia. Inoltre, la complessità e la disorganicità delle disposizioni normative in materia fiscale danno luogo a un ostacolo forse ancor più rilevante per la crescita economica del Paese. Come tutte le analisi internazionali segnalano, l'incertezza del diritto è uno dei principali freni alla permanenza degli investimenti in essere e in misura anche maggiore all'arrivo dei nuovi. In questo contesto si avverte la necessità di operare una codificazione delle disposizioni legislative in materia tributaria è finalizzata a garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'articolo 1 prevede che il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea. Lo stesso fissa, inoltre, i principi e criteri direttivi generali ed i tempi entro i quali il Governo deve provvedere all'emanazione

dei decreti delegati nonché di eventuali decreti legislativi contenenti disposizioni correttive ed integrative.

L'adozione di tale sistema di legiferazione ed il ricorso alla decretazione delegata appare pienamente rispondente ai principi di cui all'articolo 76 della Costituzione e trova la propria ragione nel tecnicismo delle materie nelle quali si intende intervenire, affidando all'esecutivo la regolamentazione di dettaglio in ambito fiscale.

Con riferimento alla norma di cui all'articolo 2, la disciplina normativa nazionale in materia di IRPEF è contenuta nel testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Da tale quadro normativo l'IRPEF si evidenzia come un'imposta progressiva e personale che si calcola applicando al reddito complessivo del contribuente, al netto degli oneri deducibili, aliquote crescenti in funzione dei diversi scaglioni di reddito. All'imposta lorda che ne deriva si applicano le detrazioni fiscali previste dal TUIR o da specifiche disposizioni di legge.

Quanto agli interventi in materia di reddito d'impresa di cui allo stesso articolo 2, nonché agli articoli 3 e 5 del disegno di legge delega, il quadro normativo nazionale su cui gli stessi si inseriscono è rappresentato dal menzionato D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dal D.L.gs. 15 dicembre 1997, n. 446, recante "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali."

Per quanto concerne l'articolo 4, il comma 1, lettera a) persegue finalità di semplificazione, di razionalizzazione della struttura dell'imposta sul valore aggiunto (numero e livelli delle aliquote nonché distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote), di contrasto alla erosione ed evasione, aumentando, altresì, il grado di efficienza del sistema in conformità con la normativa unionale.

In particolare, la norma delega il Governo ad intervenire sulla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, recata dal decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633, con particolare riferimento al sistema delle aliquote.

L'articolo 16 del citato decreto fissa l'aliquota IVA ordinaria nella misura del ventidue per cento della base imponibile dell'operazione, e prevede aliquote ridotte nella misura del quattro, del cinque e del dieci per cento per le operazioni che hanno per oggetto i beni e i servizi elencati nella Tabella A, allegata al citato decreto, rispettivamente nella parte II (beni e servizi soggetti all'aliquota del 4 per cento), parte II-bis (beni e servizi soggetti all'aliquota del 5 per cento) e parte III (beni e servizi soggetti all'aliquota del 10 per cento).

La revisione, in funzione di razionalizzazione, delle aliquote IVA e delle relative basi imponibili, deve tener conto della normativa europea come interpretata dalla Corte di Giustizia e della relativa evoluzione, atteso che l'IVA è un'imposta armonizzata e che una parte del relativo gettito costituisce risorse proprie dell'Unione.

In base agli articoli 97, 98 e 99 della direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE) gli Stati membri possono applicare una aliquota ordinaria non inferiore al 15 per cento e una o due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento alle categorie di beni e servizi indicati nell'Allegato III della direttiva IVA. Inoltre, ai sensi degli articoli 110 e 113 della medesima direttiva, gli Stati membri possono continuare ad applicare aliquote inferiori al 5% o aliquote ridotte non inferiori a tale percentuale anche a beni servizi non compresi nel citato allegato III, se già applicate al 1° gennaio 1991 (cosiddette clausole di *stand still*).

Inoltre, si segnala che è attualmente in discussione la proposta di direttiva del Consiglio di revisione del sistema delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (COM (2018) 20 *final* del 18 gennaio 2018) che, ove approvata, dovrebbe essere considerata ai fini dell'attuazione della delega in esame.

L'attuazione della delega è finalizzata a rendere più razionale la struttura delle aliquote IVA per quanto concerne il numero e i livelli delle stesse, uniformando le categorie delle operazioni alle quali le stesse sono applicabili, nonché la distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote per semplificarne l'applicazione in conformità alla disciplina europea come interpretata dalla Corte di Giustizia.

Quanto all'articolo 4, comma 1, lettera b), il Governo viene delegato a intervenire sulla normativa accisa, con particolare riguardo al numero e ai livelli delle aliquote, alla concessione di agevolazioni ed esenzioni d'imposta, nonché, più in generale, a tutto il sistema di tassazione dei prodotti energetici. Il relativo quadro normativo nazionale di rango primario di riferimento è rappresentato, pertanto, dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 recante "Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative.". Infine, le previsioni contenute nell'articolo 7 si coordinano con le seguenti disposizioni:

- l'articolo 50, del citato D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, rubricato "Istituzione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche";
- l'articolo 1, del D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360, recante "Istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'articolo 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'articolo 1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191";
- l'articolo 6, del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", articolo rubricato "Addizionale regionale all'IRPEF".

Le disposizioni di cui agli articoli 6, 8 e 9 si inseriscono nel più ampio disegno di legge recante la *“Delega al Governo per la riforma fiscale”*, pertanto il quadro normativo di riferimento coincide con l'intero settore fiscale: dal sistema di rilevazione castale a quello di riscossione nazionale.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'articolo 1 stabilisce, al comma 5, che l'introduzione nei decreti legislativi attuativi di nuove norme debba avvenire mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni che regolano le materie interessate dai decreti medesimi provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

Inoltre, il comma 6 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati ai sensi del disegno di legge in esame e le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

Gli interventi normativi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 e 7 si concretizzano in previsioni di delega ai fini dell'adozione di uno o più decreti legislativi che, una volta adottati, avranno incidenza sui provvedimenti indicati al punto 2).

Gli articoli 6, 8 e 9 non individuano le leggi e i regolamenti sui quali si inciderà per realizzare l'intervento riformatore prospettato; trattandosi di disposizioni di legge delega, saranno i successivi decreti legislativi di attuazione a provvedere a tale individuazione.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali. Le misure contenute nel disegno di legge delega sono conformi a tali principi, sia sotto il profilo dell'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76 Cost.), sia sotto il profilo del rispetto del principio di riserva di legge (art. 23 Cost.) e del principio della capacità contributiva (art. 53 Cost.).

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, in quanto, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il sistema tributario appartiene alla legislazione esclusiva dello Stato; gli interventi sono, quindi, pienamente compatibili con il riparto di competenze fissato nella Carta costituzionale.

L'intervento non presenta profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni.

Si precisa che l'articolo 6 incide anche sull'attività dei comuni nella parte in cui prevede che debbano essere individuati strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento di determinate fattispecie di immobili, nonché 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.

Si specifica inoltre che la disposizione di cui all'articolo 8 ha ad oggetto il sistema nazionale della riscossione, regolato da una disciplina uniforme per tutte le entrate, tributarie e non, affidate all'agente della riscossione, ivi comprese quelle delle regioni e degli enti locali, che possono scegliere se avvalersi o meno di tale sistema ovvero procedere per conto proprio o mediante i soggetti di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, pattuendo, in tal caso, in sede contrattuale, le modalità e i tempi di recupero.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Gli interventi sono compatibili con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Lo schema di legge delega ha ad oggetto materie non suscettibili di delegificazione, essendo la materia tributaria oggetto di riserva di legge ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione.

È stata verificata inoltre l'assenza di rilegificazioni, nonché il rispetto dei criteri di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano attualmente all'esame del Parlamento progetti di legge vertenti su materie analoghe a quelle contenute negli interventi normativi descritti.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame contengono disposizioni di delega ed i relativi principi e criteri direttivi cui conformarsi. Non risultano orientamenti prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi pendenti innanzi alla Corte costituzionale in materia di legge delega sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Gli interventi normativi descritti non presentano profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea. Gli stessi appaiono compatibili con l'ordinamento comunitario anche alla luce di quanto indicato dal Next Generation EU (NGEU).

In particolare, con riferimento:

- all'articolo 6, si specifica che tale disposizione, stante la prevista invarianza della base imponibile dei tributi, non risulta interferire con l'ordinamento comunitario;
- all'articolo 8, si precisa che esso prevede una revisione del sistema nazionale della riscossione, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del relativo modello organizzativo e procedimentale, con effetti positivi sulla capacità di recupero di tutti i crediti pubblici riscossi con tale sistema, ivi compresi quelli afferenti ad entrate destinate ad affluire al bilancio dell'Unione europea;
- all'articolo 9, si rileva che tale disposizione attua una revisione del sistema delle fonti, attraverso la codificazione della legislazione vigente, allo stato complessa e frammentata, pertanto non risulta interferire con l'ordinamento comunitario.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame contengono disposizioni di delega ed i relativi principi e criteri direttivi cui conformarsi. Non si è conoscenza dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea in materia di delega legislativa.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

La normativa recata dallo schema di legge delega in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Con riferimento alla natura delle disposizioni della legge delega, contenenti principi e criteri direttivi da seguire nell'adozione dei decreti legislativi, non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero sui giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Con riferimento alla natura delle disposizioni della legge delega, contenenti principi e criteri direttivi da seguire nell'adozione dei decreti legislativi, non risulta che vi siano giudizi pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Considerato che il contenuto delle disposizioni qui esaminate concerne i principi e i criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega, non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sui medesimi aspetti da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nelle disposizioni del disegno di legge delega innanzi esaminate non vengono utilizzate definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni qui esaminate sono correttamente riportati, tenendo conto delle modificazioni e integrazioni subite nel tempo dai medesimi.

Si precisa che, con riferimento:

- all'articolo 6, non sono contenuti riferimenti normativi, ad eccezione di quello, correttamente effettuato, all'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

- all'articolo 8, non sono contenuti riferimenti normativi, ad eccezione di quelli, correttamente effettuati, da un lato, ad altri articoli dello stesso disegno di legge e, dall'altro, all'articolo 97 Costituzione;
- all'articolo 9, non sono contenuti riferimenti normativi, ad eccezione di quelli, correttamente effettuati ad altri articoli dello stesso disegno di legge e, dall'altro, all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Non è stata utilizzata la tecnica della novella legislativa in quanto il disegno di legge si sostanzia in una previsione di delega, con la conseguenza che alla tecnica della novella legislativa si farà ricorso al momento dell'adozione dei successivi decreti legislativi.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Le disposizioni del provvedimento qui esaminate, indicando i soli principi e criteri direttivi della delega, non presentano norme con effetti abrogativi.

Tuttavia, si segnala che l'articolo 1, stabilisce, al comma 5, che l'introduzione nei decreti legislativi attuativi di nuove norme debba avvenire mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni che regolano le materie interessate dai decreti medesimi provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

Inoltre, il comma 6 del menzionato articolo 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati ai sensi del disegno di legge in esame e le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili. Pertanto gli eventuali effetti abrogativi saranno ascrivibili ai decreti delegati adottati in attuazione della delega legislativa.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Considerato che il contenuto delle disposizioni qui esaminate concerne i principi e i criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega, nel testo non si rinvencono disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti ulteriori deleghe aperte sul medesimo o analogo oggetto delle norme esaminate.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento delega il Governo a emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale. I decreti legislativi dovranno essere adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea, secondo i principi e criteri direttivi indicati.

In particolare, il Governo è delegato ad adottare:

- norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi (art. 2);
- norme in materia di IRES e tassazione del reddito di impresa (art. 3);
- norme per razionalizzare la struttura dell'imposta sul valore aggiunto e per adeguare le strutture e le aliquote della tassazione indiretta in coerenza con l'European Green Deal e la disciplina europea armonizzata dell'accisa (art. 4);
- norme per un graduale superamento dell'IRAP (art. 5).
- norme per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF (art. 7, comma 1);
- norme per la revisione dell'attuale riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati ad uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D (art. 7, commi 2 e 3).

Inoltre il disegno di legge in esame prevede l'adozione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati e per l'abrogazione delle norme incompatibili, nonché l'adozione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, di uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative.

Si osserva, dunque, che il ricorso alla decretazione delegata appare pienamente rispondente ai principi dell'art. 76 della Costituzione, sia per quanto concerne la fissazione dei criteri direttivi contenuti nelle disposizioni esaminate sia sotto il profilo delle tempistiche indicate che appaiono pertanto congrue per l'adozione dei decreti legislativi previsti.

L'intervento normativo proposto agli articoli 6 e 8 dovrà essere attuato mediante l'emanazione dei relativi decreti legislativi, da adottare, come previsto dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge in commento, entro il termine, ritenuto adeguato, di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge. La proposta di cui all'articolo 9 dovrà essere attuata mediante l'emanazione di uno o più decreti

legislativi da adottare entro 12 mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7, del disegno di legge oggetto di analisi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione della norma contenuta nell'articolo 4 sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già disponibili presso amministrazioni ed enti pubblici.

In sede di predisposizione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega, saranno utilizzati i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, quali, ad esempio, anche dati relative alle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti, rivenienti dall'anagrafe tributaria, etc.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

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

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale. I decreti legislativi di cui al presente comma sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli previsti dagli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea, sulla base dei principi e criteri direttivi specifici di cui agli articoli da 2 a 8 nonché dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

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:

1) agli adempimenti a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale;

2) all'individuazione e all'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 ai sensi della presente legge;

c) preservare la progressività del sistema tributario;

d) ridurre l'evasione e l'elusione fiscali.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'e-

spressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al comma 2, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 3 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dai commi 1, 6 e 7, o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni che regolano le materie interessate dai decreti medesimi provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

6. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge e le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione espressa delle norme incompatibili.

7. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi:

a) progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale che preveda:

1) l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES);

2) l'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) ai redditi diversi da quelli di cui al numero 1) della presente lettera e la sua revisione secondo i principi indicati dalla lettera b);

b) revisione dell'IRPEF finalizzata a garantire che sia rispettato il principio di progressività e a:

1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito,

nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili;

2) ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF;

c) 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;

d) armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta.

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

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

Art. 3.

(Principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa:

a) coerenza del complessivo sistema di tassazione del reddito di impresa con il sistema di imposizione personale sui redditi di tipo duale previsto dall'articolo 2;

b) semplificazione e razionalizzazione dell'IRES, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, anche attraverso un rafforza-

mento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti;

c) 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;

d) 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.

Art. 4.

(Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e delle imposte indirette sulla produzione e sui consumi:

a) 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;

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, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalte-

ranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili.

Art. 5.

(Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive)

1. Nell'ambito della revisione complessiva dell'imposizione personale sui redditi di cui all'articolo 2, nonché della revisione dell'imposizione sul reddito di impresa di cui all'articolo 3, il Governo è delegato ad attuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 un graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

2. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 si provvede ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della presente legge.

3. Gli interventi normativi disposti per attuare il graduale superamento dell'IRAP previsto al comma 1 garantiscono in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario.

Art. 6.

(Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi 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:

a) prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l'individuazione e, eventualmente, il

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;

b) 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.

2. Il Governo è delegato altresì 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 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 né, comunque, per finalità fiscali;

b) attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato;

c) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle

condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato;

d) prevedere, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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 e al restauro di tali immobili.

Art. 7.

(Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF:

a) prevedere la sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con una sovraimposta sull'IRPEF la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati. La sostituzione deve garantire che con l'applicazione della nuova aliquota di base della sovraimposta 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;

b) prevedere, per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'automatica applicazione di aliquote dell'addizionale all'IRPEF maggiori di quelle minime, un incremento obbligatorio della sovraimposta calcolato in modo

da garantire lo stesso gettito ricavato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'IRPEF maggiorate nella misura obbligatoria in base alla legislazione attualmente vigente;

c) prevedere, per i comuni, che la facoltà di applicare un'addizionale all'IRPEF sia sostituita dalla facoltà di applicare una sovraimposta sull'IRPEF. I limiti alla manovrabilità della sovraimposta comunale sull'IRPEF da parte dei comuni sono determinati in modo da garantire ai comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello generato dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF in base alla legislazione attualmente vigente.

2. 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 devono 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.

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

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1 e in particolare quelli indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1, anche i seguenti principi e criteri

direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione:

a) 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;

b) 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;

c) 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.

Art. 9.

(Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 1, comma 7, 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.

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

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

b) 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;

c) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa a ogni settore;

d) aggiornare e semplificare il linguaggio normativo anche al fine di adeguarlo a quello degli atti dell'Unione europea;

e) indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri eventualmente competenti in relazione alle singole materie oggetto di codificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

5. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al comma 4, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione

e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni parlamentari sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

6. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 4 e 5 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega previsto dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

7. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente articolo, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura di cui al presente articolo.

Art. 10.

(Disposizioni finanziarie)

1. Salvo quanto disposto dal comma 2 del presente articolo, dall'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 9 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo la relazione tecnica di cui all'articolo 1, comma 3, evidenzia i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri o minori entrate, che non trovino compensazione al proprio interno o 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 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.



18PDL0162901