



Modifiche alla legge recante delega per la riforma fiscale A.S. 1591

Informazioni sugli atti di riferimento

A.S.	1591
Titolo:	Modifiche alla legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale
Iniziativa:	Governativa

Contenuto

L'[A.S. 1591](#), disegno di legge di iniziativa governativa avente ad oggetto "Modifiche alla legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale", passa all'esame del Senato dopo essere stato approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati il 16 luglio ([A.C. 2384](#)). Esso si compone di un unico articolo.

L'**articolo 1, comma 1, lettera a)**, modificato dalla Camera, ai **numeri 1) e 2)**, novella l'[articolo 1, commi 1 e 6](#), della legge n. 111 del 2023, recante la delega al Governo per la **revisione del sistema tributario** e i relativi termini di attuazione, **prorogando il termine di scadenza della delega per l'attuazione della riforma fiscale** da 24 a 36 mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge n. 111 del 2023, quindi **al 29 agosto 2026**, e il termine di scadenza per la predisposizione di **decreti legislativi integrativi e correttivi al 29 agosto 2028**, facendo salvo in entrambi i casi il meccanismo di proroga automatica dei termini di delega in conseguenza della scadenza dei termini previsti per i pareri parlamentari sui relativi schemi di decreto legislativo.

Il **comma 1, lettera b)**, modifica il principio di delega di cui al numero 5) dell'[articolo 9, comma 1, lettera a\)](#), della legge n. 111 del 2023, al fine di **estendere** la disciplina del **trattamento dei debiti tributari**, con riferimento al **pagamento parziale o dilazionato dei tributi**, anche a quelli **regionali** (oltre che locali) e alle diverse ipotesi disciplinate dal Codice della crisi d'impresa (non solo alla composizione negoziata, come nel testo vigente), prevedendo l'introduzione di un'analoga disciplina per l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Il **comma 1, lettera b-bis)**, inserito dalla Camera, modifica il principio di delega di cui al numero 1) dell'[articolo 15, comma 2, lettera a\)](#), della legge n. 111 del 2023, **sostituendo il principio della "diminuzione dei limiti di giocata e vincita" con il criterio di "revisione"** dei predetti limiti, al fine di consentire al Governo di rendere più elastico il sistema dei limiti di giocata e vincita, nonché il principio di cui alla lettera *m)* del medesimo articolo 15, comma 2, al fine di consentire al Governo di dettare una disciplina organica e più efficace delle **sanzioni penali e amministrative per le violazioni concernenti tutto il mondo giochi e non solo**, come invece previsto dal testo vigente, **quello a distanza**.

Il **comma 1, lettera c)**, concerne infine l'ordinamento, lo stato giuridico e il ruolo dei **magistrati tributari**, prevedendo l'**uniformazione degli stessi**, in quanto compatibili, a quelli della **magistratura ordinaria**.

Il **comma 1, lettera c-bis)**, inserito dalla Camera, **proroga di ulteriori 12 mesi, portandolo al 31 dicembre 2026**, il termine di cui all'[articolo 21, comma 1](#), della legge n. 111 del 2023, per il **riordino organico** delle disposizioni che regolano il sistema tributario **mediante la redazione di testi unici, al fine di coordinarlo con la proroga di cui alla lettera a)**.

La legge delega per la riforma fiscale

Con la legge n. 111 del 2023 è stata conferita al Governo la **delega** all'adozione dei decreti attuativi della **riforma fiscale**.

Tale legge consta di 23 articoli suddivisi in cinque titoli.

Il **TITOLO I** contiene i principi generali e i tempi di esercizio della delega, nonché i principi e i criteri direttivi per la riforma dello statuto del contribuente, con particolare riguardo alla disciplina dell'interpello.

Il **TITOLO II**, concernente i tributi, rappresenta la parte più ampia della delega ed è articolato in quattro capi. Il Capo I concerne le imposte sui redditi, l'IVA e l'IRAP e un articolo nel quale confluiscono ulteriori disposizioni sulla materia. Il Capo II concerne tutte le altre imposte indirette. Il Capo III contiene i principi e i criteri direttivi in materia di tributi regionali e locali, mentre il Capo IV invece contiene un unico articolo concernente la disciplina dei giochi.

Il **TITOLO III** attiene alla disciplina delle procedure di definizione dell'imponibile, di accertamento, di adesione e di adempimento spontaneo, alla disciplina della riscossione e dei rimborsi e al contenzioso, mentre il Capo II concerne le sanzioni.

Il **Titolo IV** contiene i principi e i criteri direttivi relativi al riordino della normativa tributaria e alla codificazione.

Il **Titolo V** contiene le disposizioni finanziarie e finali.

La delega fiscale oltre a disciplinare il termine per l'esercizio della delega, la procedura parlamentare di trattazione degli schemi di decreto legislativo, nonché le coperture finanziarie degli oneri degli schemi di decreto legislativo attuativi della stessa, individua alcuni **principi generali del diritto tributario nazionale** cui il Governo è tenuto ad attenersi.

Si tratta in particolare dei seguenti principi:

- stimolo della crescita economica e alla natalità;
- prevenzione e riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura dei tributi;
- riduzione del carico fiscale;
- razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario;
- revisione degli adempimenti dichiarativi e di versamento per i contribuenti.

Si segnala che, in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 111 del 2023, sono stati sottoposti all'esame parlamentare **diciassette schemi di decreto legislativo**. Per sedici di tali schemi è stato concluso l'esame parlamentare e gli stessi sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

Sono stati, inoltre, presentati per l'esame parlamentare **cinque atti del Governo** attuativi della delega, contenuta all'articolo 21 della legge medesima, per il **riordino della legislazione tributaria mediante la redazione di testi unici**. Per quattro di tali schemi di decreto legislativo è stato concluso l'esame parlamentare.

Per ulteriori approfondimenti sul contenuto della legge delega e dei relativi decreti attuativi, nonché sullo stato di attuazione della riforma fiscale, si rinvia allo specifico [tema web](#) presente sul Portale della documentazione della Camera dei deputati.

Le disposizioni di proroga della delega fiscale (art. 1, co. 1, lett. a)

L'**articolo 1, comma 1, lettera a), al numero 1)**, modificato nel corso dell'esame alla Camera, **proroga a 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 111 del 2023 (perciò, al 29 agosto 2026)** il termine entro cui il Governo è delegato ad **adottare uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema tributario**.

Al riguardo, si rammenta che il vigente articolo 1, comma 1, della legge n. 111 del 2023 delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della stessa (29 agosto 2023), fermo restando quanto disposto dall'articolo 21, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti per materia, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema tributario. Si prevede, inoltre, che tali decreti legislativi debbano essere adottati nel rispetto dei principi costituzionali, nonché dell'ordinamento dell'Unione europea e del diritto internazionale, sulla base dei principi e criteri direttivi generali di cui agli articoli 2 e 3 e dei principi e criteri direttivi specifici di cui agli articoli da 4 a 20 della legge medesima.

Ad oggi, pertanto, il termine di delega scade il **29 agosto 2025**.

Nella versione originaria del disegno di legge, invece, si intendeva prorogare al 31 dicembre 2025 il termine per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega di revisione del sistema tributario. A tale riguardo, nella relazione illustrativa di accompagnamento all'A.C. 2384 si chiarisce che la modifica del termine di proroga della delega fiscale è finalizzata a consentire al Governo di completare il disegno di revisione dell'intero sistema tributario, in considerazione della complessità degli interventi necessari per l'organica definizione della riforma fiscale. Inoltre, l'opportunità di modificare, in tal senso, il disegno di legge è stata evidenziata anche dalla Conferenza Unificata che, in sede di parere sul provvedimento, ha espresso la raccomandazione di prevedere che "l'esercizio del potere di delega si esaurisca non al 31 dicembre 2025 ma almeno ad agosto 2026".

Conseguentemente **lettera a), al numero 2), proroga al 29 agosto 2028** il termine per l'adozione di uno o più decreti legislativi contenenti **disposizioni correttive e integrative**.

Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari su tali ultimi schemi scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente alla data del 29 agosto 2028, è prevista la proroga automatica di 90 giorni della delega medesima, ai sensi di quanto previsto al comma 4. Viene inoltre soppresso il riferimento, contenuto nel testo vigente, al comma 1.

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 6, della legge suddetta, nel testo vigente, stabilisce che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi medesimi **ovvero dalla scadenza, se successiva, del termine di cui ai commi 1 (riferimento soppresso dalla presente disposizione) o 4**.

Sul punto, inoltre si ricorda che il comma 4 prevede che, qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 3 (rispettivamente trenta e dieci giorni) scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dai sopra citati commi 1 e 6 o successivamente, questi ultimi sono **prorogati di novanta giorni**.

Pagamento parziale o dilazionato dei tributi regionali e locali nell'ambito delle crisi d'impresa (art. 1, co. 1, lett. b)

Il **comma 1, lettera b)**, sostituendo il numero 5) dell'[articolo 9, comma 1, lettera a\)](#), **introduce un nuovo principio e criterio direttivo** cui il Governo è tenuto ad attenersi nell'esercizio della delega.

Nello specifico, con esso il Governo è tenuto a prevedere, nell'ambito degli istituti disciplinati dal decreto legislativo n. 14 del 2019 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza), la possibilità di **estendere** la disciplina del **trattamento dei debiti tributari** di cui agli articoli 23, 63, 64-*bis*, 88, 245 e 284-*bis* del predetto Codice, concernente il **pagamento parziale o dilazionato dei tributi**, anche ai tributi **regionali** e di introdurre analoga disciplina per l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Si evidenzia che il **principio e criterio direttivo attualmente vigente delega** il Governo a prevedere la possibilità di raggiungere un accordo sul pagamento parziale o dilazionato dei tributi, **anche locali, nell'ambito della composizione negoziata**, prevedendo l'intervento del tribunale, e di introdurre analoga disciplina per l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Rispetto alla disciplina vigente, come anche sottolineato dalla relazione illustrativa di accompagnamento all'A.C. 2384, si prevede pertanto di rendere applicabile anche ai tributi **delle regioni** (oltre che a quelli degli enti locali) non solo nell'ambito della composizione negoziata ma anche nell'ambito della transazione fiscale (articoli 63 e 88), degli accordi sui debiti tributari (articoli 23 e 64-*bis*), nonché di concordato nella liquidazione giudiziale (articolo 245) e della procedura di regolazione della crisi o insolvenza del gruppo (articolo 284-*bis*) la disciplina riguardante il trattamento dei debiti fiscali, con riferimento al pagamento dilazionato o parziale degli stessi.

Quanto alla *ratio* dell'intervento, come segnalato anche nella suddetta relazione illustrativa di accompagnamento all'A.C. 2384, si ricorda che la giurisprudenza ha spesso affermato l'inapplicabilità dei rimedi offerti dal Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza ai tributi degli enti territoriali, **manifestando, di conseguenza, l'urgenza di un intervento del legislatore risolutivo delle oggettive contraddizioni intrinseche di un sistema che continua a escludere i tributi locali dal perimetro della transazione fiscale**.

Invero, la Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti (a cui ha fatto seguito una pronuncia della Sezione regionale dell'Umbria dal medesimo tenore), con la deliberazione n. 4/2021/ PAR del 15 giugno 2021, con riferimento ai tributi degli enti locali, da un lato, ha escluso l'applicabilità dell'istituto della transazione fiscale, dall'altro lato, ha riconosciuto l'operatività dell'accordo transattivo, così come previsto per tutti gli altri crediti nell'ambito del concordato preventivo o dell'accordo di ristrutturazione, precisando come quest'ultimo sia l'istituto cui può ricorrere l'imprenditore al fine di attenuare la pressione dei tributi e dei crediti degli enti locali. Inoltre, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti (con la deliberazione Lombardia 256/2024/ PAR del 24 dicembre 2024) ha affermato che, in sede di composizione negoziata della crisi d'impresa, gli enti pubblici territoriali non possono aderire a un accordo transattivo dei crediti tributari auto-amministrati, in quanto, allo stato, escluso dalla normativa vigente; ciò perché nessun tipo di accordo è consentito, in merito ai tributi locali, in tale ambito e, in assenza di una specifica previsione derogatoria, vige il principio della indisponibilità del credito tributario.

In merito, si rappresenta che i richiamati articoli del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza **concernono il trattamento dei debiti tributari (pagamento parziale o dilazionato dei tributi)** nei seguenti istituti:

- **composizione negoziata della crisi** ([articolo 23](#));

L'**articolo 23** dispone che nel corso delle trattative l'imprenditore **può formulare una proposta di accordo transattivo alle agenzie fiscali, all'Agenzia delle entrate-Riscossione che prevede il pagamento, parziale o dilazionato, del debito e dei relativi accessori**, escludendo in ogni caso dalla stessa i tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea. Alla proposta sono allegate la relazione di un professionista indipendente che ne attesta la convenienza rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale per il creditore pubblico cui la proposta è rivolta e una relazione sulla completezza e veridicità dei dati aziendali redatta dal soggetto incaricato della revisione legale, se esistente, o da un revisore legale iscritto nell'apposito registro a tal fine designato. L'accordo è sottoscritto dalle parti e comunicato all'esperto e produce effetti con il suo deposito presso il tribunale competente. Sono definiti i soggetti delle Agenzie fiscali cui è attribuito il potere di sottoscrizione dell'accordo. Il giudice, verificata la regolarità della documentazione allegata e dell'accordo, ne autorizza l'esecuzione con decreto o, in alternativa, dichiara che l'accordo è privo di effetti. L'accordo si risolve di diritto in caso di apertura della liquidazione giudiziale o della liquidazione controllata o di accertamento dello stato di insolvenza oppure se l'imprenditore non esegue integralmente, entro sessanta giorni dalle scadenze previste, i pagamenti dovuti.

- **accordi di ristrutturazione, convenzione di moratoria e accordi su crediti tributari e contributivi** ([articolo 63](#));

Con riferimento agli accordi di ristrutturazione, che possono riguardare, oltre che i debiti fiscali anche quelli previdenziali e nei confronti degli enti di previdenza ed assistenza obbligatori, l'**articolo 63** dispone che nell'ambito delle trattative che precedono la stipulazione degli accordi di ristrutturazione, per quanto riguarda i debiti fiscali, il debitore può proporre il pagamento, parziale o anche dilazionato, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali. Anche in tal caso è prevista l'attestazione di un professionista indipendente (di cui all'articolo 57, comma 4) che ha ad oggetto anche la convenienza del trattamento proposto rispetto alla liquidazione giudiziale, se gli accordi hanno carattere liquidatorio, e la sussistenza di un trattamento non peggiore rispetto alla liquidazione giudiziale, quando è prevista la continuità dell'impresa. La proposta di transazione, unitamente alla ulteriore documentazione richiesta dalle norme regolatrici della medesima, e con allegata la dichiarazione sostitutiva, resa dal debitore o dal suo legale rappresentante che la documentazione rappresenta fedelmente e integralmente la situazione dell'impresa, con particolare riguardo alle poste attive del patrimonio, è depositata presso gli uffici delle Agenzie fiscali indicati dall'articolo 88, comma 5. L'agente della riscossione, non oltre trenta giorni dalla data della presentazione, deve trasmettere al debitore una

certificazione attestante l'entità del debito iscritto a ruolo scaduto o sospeso. Gli altri uffici (indicati all'articolo 88, comma 5) nello stesso termine, devono procedere alla liquidazione dei tributi risultanti dalle dichiarazioni e alla notifica dei relativi avvisi di irregolarità, di accertamento, di liquidazione e di addebito, unitamente a una certificazione attestante l'entità del debito derivante da atti di accertamento, ancorché non definitivi, per la parte non iscritta a ruolo, nonché dai ruoli visti ma non ancora consegnati all'agente della riscossione. L'adesione alla proposta è espressa con la sottoscrizione dell'atto negoziale da parte del soggetto appartenente all'ufficio delle Agenzie fiscali competente (definito dalle disposizioni del medesimo articolo 63). L'adesione espressa sulla proposta di transazione equivale a sottoscrizione dell'accordo di ristrutturazione, l'eventuale adesione dei creditori deve intervenire entro novanta giorni dal deposito della proposta di transazione. Sono disciplinate le procedure e le condizioni per l'omologazione della proposta, anche nel caso di mancata adesione dell'amministrazione finanziaria.

- **piano di ristrutturazione soggetto a omologazione (articolo 64-bis);**

Ai sensi dell'articolo 64-bis, con riferimento ai debiti tributari, prima della presentazione della domanda di omologazione del piano il debitore può proporre il pagamento parziale o dilazionato dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali (...). Alla proposta è allegata la relazione del professionista indipendente incaricato, che attesta, oltre alla veridicità dei dati aziendali, la sussistenza di un trattamento non deteriore di tali crediti rispetto all'alternativa della liquidazione giudiziale. La proposta è depositata presso gli uffici delle Agenzie fiscali indicati dall'articolo 88, comma 5. L'agente della riscossione, non oltre trenta giorni dalla data della presentazione, deve trasmettere al debitore una certificazione attestante l'entità del debito iscritto a ruolo scaduto o sospeso. Gli altri uffici, nello stesso termine, devono procedere alla liquidazione dei tributi risultanti dalle dichiarazioni e alla notifica dei relativi avvisi di irregolarità, di accertamento, di liquidazione e di addebito, unitamente a una certificazione attestante l'entità del debito derivante da atti di accertamento, ancorché non definitivi, per la parte non iscritta a ruolo, nonché dai ruoli visti ma non ancora consegnati all'agente della riscossione. L'adesione alla proposta è espressa con la sottoscrizione dell'atto negoziale da parte del soggetto appartenente all'ufficio delle Agenzie fiscali competente. L'eventuale adesione dei creditori deve intervenire entro novanta giorni dal deposito della proposta. Nel caso in cui la proposta venga modificata, il termine è aumentato di sessanta giorni decorrenti dal deposito della modifica della proposta e se la modifica si sostanzia in una nuova proposta, il termine di cui al periodo precedente è aumentato a novanta giorni.

- **concordato preventivo (articolo 88);**

Con il piano di concordato preventivo, ai sensi dell'articolo 88, il debitore può proporre il pagamento, parziale o anche dilazionato, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali (...), se il piano ne prevede la soddisfazione in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione giudiziale, avuto riguardo al valore attribuibile ai beni o ai diritti sui quali sussiste la causa di prelazione, indicato nella relazione di un professionista indipendente. Se il credito tributario e contributivo è assistito da privilegio, la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori o meno vantaggiosi rispetto a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica e interessi economici omogenei a quelli delle agenzie e degli enti di cui al primo periodo. Se il credito tributario ha natura chirografaria, anche a seguito di degradazione per incapienza, il trattamento non può essere differenziato rispetto a quello degli altri crediti chirografari ovvero, nel caso di suddivisione in classi, dei crediti rispetto ai quali è previsto un trattamento più favorevole. L'attestazione del professionista indipendente, relativamente ai crediti tributari e contributivi, ha ad oggetto anche, nel concordato liquidatorio, la convenienza del trattamento proposto rispetto alla liquidazione giudiziale e, nel concordato in continuità aziendale, la sussistenza di un trattamento non deteriore dei medesimi crediti rispetto alla liquidazione giudiziale. Sono disciplinate le condizioni di omologazione della proposta di concordato nonché gli obblighi di deposito della documentazione (descritti a proposito degli articoli 63 e 64-bis).

- **concordato nella liquidazione giudiziale (articolo 245);**

Con riguardo al concordato nella liquidazione giudiziale, con specifico riferimento all'omologazione dello stesso, con riguardo al pagamento di debiti fiscali, nel caso di mancata adesione dell'amministrazione finanziaria si prevede che il giudice possa omologare la proposta quando il voto è determinante ai fini del raggiungimento delle maggioranze di cui all'articolo 244, comma 1, e quando, anche sulla base delle risultanze della relazione del professionista indipendente, la proposta di soddisfacimento della predetta amministrazione o dei predetti enti è conveniente rispetto all'alternativa della prosecuzione della liquidazione giudiziale.

- **regolazione della crisi o insolvenza del gruppo (articolo 284-bis).**

La disposizione prevede che le imprese in stato di crisi o di insolvenza appartenenti al medesimo gruppo e aventi ciascuna il centro degli interessi principali nello Stato italiano possono presentare unitariamente le proposte di cui agli articoli 63, 64-bis, comma 1-bis e 88, sopra descritte.

L'istituto della composizione negoziata e le disposizioni in materia di crisi d'impresa

L'istituto della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa è stato dapprima introdotto dal D.L. n. 118/2021 (L. n. 147/2021) e poi coordinato e trasfuso dal D.lgs. n. 83/2022 nel Codice della crisi d'impresa (D.lgs. n. 14/2019, Titolo II, Capo I, artt. 12-25-quinquies). L'istituto mira al risanamento delle imprese in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rendono "probabile" lo stato di crisi o l'insolvenza, le quali hanno però le potenzialità necessarie per restare sul mercato. Il risanamento deve dunque essere "ragionevolmente perseguibile". Il superamento della condizione di crisi può avvenire anche mediante la cessione dell'azienda o di un ramo di essa e deve essere attivato dall'imprenditore commerciale o agricolo mediante richiesta rivolta al segretario generale della Camera di commercio in cui ha sede legale l'impresa. La richiesta deve avere ad oggetto la nomina di un esperto indipendente, il cui compito è agevolare le trattative tra l'imprenditore, i suoi creditori, e gli altri soggetti interessati, per superare le condizioni di squilibrio e operare il risanamento dell'impresa (articolo 12 del Codice della crisi d'impresa). La Camera di commercio, se riterrà ragionevolmente perseguibile il risanamento della stessa, provvederà alla nomina dell'esperto (articolo 13). L'esperto non deve sostituire l'imprenditore, come avverrebbe con la nomina di un commissario, ma deve assisterlo nel dialogo con i creditori e le altre parti interessate, come figura terza e indipendente (articolo 12). Va precisato, per rimarcare la differenza con gli altri istituti dell'insolvenza, che l'istanza di nomina dell'esperto non apre il concorso dei creditori e non determina alcuno spossessamento del patrimonio dell'imprenditore, il quale prosegue nella gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa e può eseguire pagamenti spontanei, pur restando obbligato a garantire una gestione non pregiudizievole per i creditori (articolo 21).

Per ulteriori approfondimenti sulla riforma delle procedure di insolvenza e la disciplina della crisi d'impresa (realizzata con il decreto legislativo n. 14 del 2019), si rinvia al [tema web](#) presente sul Portale della Documentazione della Camera dei deputati.

Principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici (art. 1, co. 1, lett. b-bis)

Il comma 1, lettera b-bis), inserito durante l'esame alla Camera, modificando il comma 2 dell'articolo 15, introduce alcune modifiche ai principi e criteri direttivi cui il Governo è tenuto ad attenersi, nell'esercizio della delega, per il riordino delle disposizioni in materia di giochi pubblici.

Nello specifico, il **numero 1)**, sostituendo la parola "diminuzione" con "revisione" alla lettera *a*), numero 1), del citato articolo 15 comma 2, **introduce il criterio della "revisione dei limiti di giocata e vincita"** in luogo al principio di delega della "diminuzione dei limiti di giocata e vincita".

In base alla vigente formulazione, al comma 2, l'articolo 15 stabilisce che il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici è effettuato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a. introduzione di misure tecniche e normative finalizzate a garantire la piena tutela dei soggetti più vulnerabili nonché a prevenire i disturbi da gioco d'azzardo e il gioco minorile, quali:

- 1) **diminuzione** dei limiti di giocata e di vincita;
- 2) obbligo della formazione continua dei gestori e degli esercenti;
- 3) rafforzamento dei meccanismi di autoesclusione dal gioco, anche sulla base di un registro nazionale al quale possono iscriversi i soggetti che chiedono di essere esclusi dalla partecipazione in qualsiasi forma ai giochi con vincita in denaro;
- 4) previsione di caratteristiche minime che devono possedere le sale e gli altri luoghi in cui si offre il gioco;
- 5) certificazione di ciascun apparecchio, con passaggio graduale, tenendo conto del periodo di ammortamento degli investimenti effettuati, ad apparecchi che consentono il gioco solo da ambiente remoto, facenti parte di sistemi di gioco non alterabili;
- 6) divieto di raccogliere gioco su competizioni sportive dilettantistiche riservate esclusivamente a minori di anni diciotto;
- 7) impiego di forme di comunicazione del gioco legale coerenti con l'esigenza di tutela dei soggetti più vulnerabili;

Come chiarito nella relazione illustrativa di accompagnamento all'A.C. 2384, con tale modifica si intende sostituire il principio di delega della "diminuzione dei limiti di giocata e vincita" con il criterio volto a disporre una più completa "revisione" dei predetti limiti, al fine di consentire al Governo di rendere più elastico il sistema dei limiti di giocata e vincita.

Il successivo **numero 2)**, modificando la lettera *m*), del citato articolo 15, comma 2, attribuisce al Governo il compito di procedere al riordino **ed alla revisione** del vigente sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco **(non solo quello a distanza)**.

In base alla vigente formulazione, l'articolo 15, comma 2, lettera *m*), stabilisce quali ulteriori principi e criteri direttivi: la revisione della disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, per una maggiore efficacia preventiva e repressiva della loro evasione o elusione, nonché delle altre violazioni in materia, comprese quelle concernenti il rapporto concessorio; il riordino **[e revisione]**, in base alla modifica proposta] del vigente sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco **a distanza** [parole da espungere, in base alla modifica proposte].

Ordinamento, stato giuridico e ruolo dei magistrati tributari (art. 1, co. 1, lett. c)

Il **comma 1, lettera c)**, introduce un nuovo principio e criterio direttivo per la **revisione** della disciplina e l'organizzazione del **contenzioso tributario**.

Nel dettaglio, viene aggiunta la nuova lettera *m-bis*) all'[articolo 19, comma 1](#), con cui si prevede che il Governo sia tenuto a disciplinare l'ordinamento, lo stato giuridico e il ruolo dei **magistrati tributari, uniformandoli**, in quanto compatibili, a quelli della **magistratura ordinaria**.

Il sistema della giustizia tributaria

L'ordinamento della giurisdizione tributaria è disciplinato nella Parte I del **Testo unico della giustizia tributaria**, di cui al [decreto legislativo n. 175 del 2024](#). L'attuale assetto del sistema della giustizia tributaria è frutto dell'ampia riforma realizzata dalla [legge n. 130 del 2022](#). Fulcro di tale intervento di riforma è rappresentato dal superamento del modello organizzativo incentrato sulle Commissioni tributarie, con la previsione della figura del **magistrato tributario a tempo pieno e professionale**.

In particolare, all'esito della predetta riforma, la giurisdizione tributaria risulta articolata in **Corti di giustizia tributaria di primo grado**, con sede nel capoluogo di ogni provincia, e di **secondo grado**, con sede nel capoluogo di ogni regione, costituite da **magistrati a tempo pieno** assunti tramite **concorso pubblico per esami**. Con riguardo ai ricorsi notificati a decorrere dal 1° gennaio 2023, è inoltre previsto che le Corti di giustizia tributaria di primo grado decidono in **composizione monocratica le controversie entro il limite di 3.000 euro di valore**.

Il **concorso** per il reclutamento dei giudici tributari si compone di una prova scritta, una prova teorico-pratica di diritto processuale tributario e una prova orale.

I magistrati tributari neo-assunti svolgono un **tirocinio formativo** di almeno sei mesi volto al conseguimento del giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giurisdizionali.

Alle **nomine** si provvede con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa deliberazione conforme del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. È stata, inoltre, prevista la possibilità, con alcune limitazioni, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili o militari, non collocati in quiescenza, presenti nel ruolo unico, alla data di entrata in vigore della legge, e collocati nello stesso ruolo da almeno cinque anni precedenti tale data, in possesso di determinati requisiti, di optare per il definitivo transito nella giurisdizione tributaria, a seguito di una procedura di interpello bandita dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Il trattamento economico dei magistrati tributari a tempo pieno assunti mediante concorso è **equiparato a quello dei magistrati ordinari**.

La riforma ha, inoltre, modificato le **attribuzioni** del **Consiglio di presidenza della giustizia tributaria** prevedendo che esso vigili sul funzionamento dell'attività giurisdizionale delle **corti di giustizia tributaria** e possa **disporre ispezioni** nei confronti del personale giudicante. Presso il Consiglio di presidenza sono istituiti un **Ufficio ispettivo**, con carattere di autonomia e indipendenza, e un **Ufficio del massimario nazionale**, con la funzione di rilevare, classificare e ordinare in massime le decisioni delle corti di giustizia tributaria di secondo grado e le più significative tra quelle emesse dalle corti di giustizia tributaria di primo grado. È altresì istituita, **presso la Corte di cassazione, una sezione civile** incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria.

Al Governo viene, inoltre, delegata la previsione delle **fattispecie disciplinari** con le relative sanzioni e procedure, il **regime delle incompatibilità**, della **dispensa dal servizio** e del **trasferimento di ufficio**, facendo salve le prerogative dell'avvio del procedimento disciplinare in capo in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero al Presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado, nonché quelle decisorie del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Il procedimento disciplinare e il regime delle incompatibilità nell'ordinamento vigente

L'art. 22 del Testo unico della giustizia tributaria affida **compiti di vigilanza**, al **presidente di ciascuna Corte di giustizia tributaria**, sugli altri componenti, nonché, con riferimento al presidente di ciascuna Corte di giustizia tributaria di secondo grado, anche sulla attività giurisdizionale delle Corti di giustizia tributaria di primo grado aventi sede nella circoscrizione e sui loro componenti.

La disposizione citata non provvede a tipizzare le singole condotte di illecito disciplinare dei magistrati tributari, stabilendo, al riguardo, che i componenti delle Corti di giustizia tributaria sono soggetti all'applicazione di **sanzioni disciplinari per comportamenti non conformi a doveri o alla dignità del proprio ufficio**. Le sanzioni disciplinari sono graduate a seconda della gravità del comportamento tenuto, dall'**ammonimento**, previsto per lievi trasgressioni, alla:

- sanzione della **censura**, per i comportamenti: che arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti; di consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge; che, a causa dei rapporti esistenti con i soggetti coinvolti nel procedimento ovvero a causa di avvenute interferenze, costituiscano violazione del dovere di imparzialità; abitualmente o gravemente scorretti nei confronti delle parti, dei loro difensori, o di chiunque abbia rapporti con il giudice, ovvero nei confronti di altri giudici o di collaboratori; di ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro giudice; di perseguimento di fini diversi da quelli di giustizia; di scarsa laboriosità, se abituale; di grave o abituale violazione del dovere di riservatezza; di uso della qualità di giudice tributario al fine di conseguire vantaggi ingiusti; di reiterata e grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio adottate dagli organi competenti;
- sanzione non inferiore alla **sospensione dalle funzioni** per un periodo da un mese a due anni, per il reiterato o grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni; i comportamenti che arrecano grave e ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti; l'uso della qualità di giudice tributario al fine di conseguire vantaggi ingiusti, se abituale e grave; il frequentare ovvero l'intrattenere rapporti di affari con persona dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza o condannata per delitti non colposi alla pena della reclusione superiore a tre anni o sottoposta ad una misura di prevenzione;
- sanzione dell'**incapacità a esercitare un incarico direttivo** per l'interferenza, nell'attività di altro giudice tributario, da parte del presidente della corte o della sezione, se ripetuta o grave;
- **rimozione dall'incarico** nei casi di recidiva delle trasgressioni che giustificano l'applicazione della sospensione dalle funzioni e dell'incapacità a esercitare un incarico direttivo.

Con riferimento al **procedimento disciplinare**, l'art. 23 del testo unico ne affida l'**iniziativa** al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado nella cui circoscrizione presta servizio l'incolpato. Il procedimento si svolge dinanzi al **Consiglio di presidenza** che, dopo aver proceduto agli accertamenti preliminari, provvede, sulla base delle risultanze emerse, a contestare i fatti all'incolpato con invito a presentare entro trenta giorni le sue giustificazioni, a seguito delle quali provvede ad archiviare gli atti ovvero a disporre l'avvio dell'istruttoria, cui segue la discussione alla quale prende parte anche l'incolpato.

La **sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio di presidenza è applicata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**.

Infine, la disposizione citata contiene un rinvio, per quanto non disciplinato dal testo unico e nei limiti della compatibilità, alle **disposizioni sul procedimento disciplinare vigenti per i magistrati ordinari**.

Si ricorda che, rispetto alla magistratura ordinaria, con la riforma dell'ordinamento giudiziario introdotta dalla legge 25 luglio 2005, n. 150 e dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, è stata realizzata una tipizzazione degli illeciti disciplinari. All'enunciazione dei doveri cui ciascun magistrato deve attenersi segue, infatti, la previsione di un elenco di condotte illecite tipiche. In particolare, l'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, prevede che il magistrato debba esercitare le funzioni attribuitegli "con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio" e nel rispetto della "dignità della persona". Le condotte illecite conseguenti alla violazione di siffatti doveri sono suddivise in tre distinte categorie: 1) quelle inerenti all'esercizio della funzione (art. 2 d.lgs. n. 109/2006), 2) quelle estranee all'esercizio della funzione (art. 3 del d.lgs. n. 109/2006) 3) quelle conseguenti al reato (art. 4, d.lgs. n. 109/2006). Infine, l'art. 3-bis del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, prevede, a seguito della modifica intervenuta con la legge 24 ottobre 2006, n. 269, una clausola generale in forza della quale l'«illecito non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza».

Con riferimento al **regime di incompatibilità**, per i magistrati tributari reclutati tramite concorso, l'art. 14 del T.U. giustizia tributaria rinvia, in quanto compatibili, alle disposizioni contenute, nel titolo I, capo II, dell'ordinamento giudiziario, di cui al [regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12](#), il quale prevede **incompatibilità di funzioni** (art. 16) e **incompatibilità di sede** (artt. 18 e 19).

Il medesimo art. 14 stabilisce, inoltre, **cause specifiche di incompatibilità** per i componenti delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, operanti fino a che permangono in attività di servizio o nell'esercizio delle rispettive funzioni o attività professionali. Si tratta, in particolare, di incompatibilità con cariche politiche e amministrative (membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo; Consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali; amministratori di enti che applicano tributi; soggetti con incarichi direttivi o esecutivi in partiti politici), con il ruolo di dipendenti pubblici che svolgono specifiche attività (quali dipendenti dell'Amministrazione finanziaria; appartenenti alla Guardia di Finanza e alle Forze armate; prefetti); con qualsiasi forma di consulenza tributaria, anche saltuaria o accessoria, svolta direttamente o attraverso forme associative; nonché di incompatibilità per ragioni di parentela, coniugio o convivenza.

Termine di riordino organico del sistema tributario mediante la redazione di testi unici (art. 1, co. 1, lett. c-bis)

La lettera c-bis), del comma 1, inserita durante l'esame alla Camera, modificando il comma 1 dell'[articolo 21](#), proroga al 31 dicembre 2026 il termine entro cui il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino organico delle disposizioni che regolano il sistema tributario, mediante la redazione di testi unici.

In base alla vigente formulazione dell'articolo 21, comma 1, della legge n. 111 del 2023, il Governo è delegato ad adottare, entro il **31 dicembre 2025**, uno o più decreti legislativi, secondo la procedura di cui all'articolo 1, per il riordino organico delle disposizioni che regolano il sistema tributario, mediante la redazione di testi unici, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a. puntuale individuazione delle norme vigenti, organizzandole per settori omogenei, anche mediante l'aggiornamento dei testi unici di settore in vigore;
- b. coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle norme vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le necessarie modifiche, garantendone e migliorandone la coerenza giuridica, logica e sistematica, tenendo anche conto delle disposizioni recate dai decreti legislativi eventualmente adottati ai sensi dell'articolo 1;
- c. abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali.

A tale riguardo, la relazione illustrativa di accompagnamento all'A.C. 2384 chiarisce che con tale modifica si intende coordinare la disposizione, di cui all'articolo 21, comma 1, della legge n. 111 del 2023, con l'intervento di proroga di cui alla lettera a).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge è diretto a prorogare ed interare la legge n. 111 del 2023, avente ad oggetto la delega per la riforma fiscale. Il disegno di legge attiene pertanto alla materia "sistema tributario e contabile dello Stato", di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), di competenza esclusiva dello Stato.

Senato: Dossier n. 483/2
Camera: n. 449 /2
21 luglio 2025

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	✉ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	✉ CD_finanze

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
FI0127b