

XVIII legislatura

A.S. 2651:

**"Delega al Governo per la riforma
fiscale"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Luglio 2022

n. 325



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2022). Nota di lettura, «A.S. 2651: "Delega al Governo per la riforma fiscale" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL325, luglio 2022, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e relativa procedura</i>)	1
Articolo 2 (<i>Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi</i>)	4
Articolo 3 (<i>Principi e criteri direttivi per la revisione dell’IRES e della tassazione del reddito d’impresa</i>)	8
Articolo 4 (<i>Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell’imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette</i>)	9
Articolo 5 (<i>Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell’imposta regionale sulle attività produttive</i>)	10
Articolo 6 (<i>Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati</i>)	11
Articolo 7 (<i>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</i>).....	14
Articolo 8 (<i>Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione</i>).....	15
Articolo 9 (<i>Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria</i>).....	17
Articolo 10 (<i>Disposizioni finanziarie</i>).....	19

PREMESSA

Il provvedimento è munito di Relazione tecnica aggiornata ai sensi della legge di contabilità.

Articolo 1

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

L'articolo delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, fissando anzitutto principi e criteri direttivi generali cui deve attenersi la stessa revisione.

In particolare, si prevede al comma 1 che entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo adotti uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale. E' stabilito che i decreti legislativi di cui al presente comma siano 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 principi e criteri direttivi generali ivi indicati al comma 1 lettere a)-f):

- la lettera a) prevede che il riordino debba 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;

- la lettera b) dispone che obiettivo debba essere altresì la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario con riferimento ai profili ivi indicati ai punti 1)-4): al punto 1) agli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale, anche attraverso il rigoroso rispetto, da parte dell'amministrazione finanziaria, del divieto di richiedere al contribuente documenti già in possesso delle amministrazioni pubbliche ed estendendo la possibilità di ottemperare agli adempimenti tributari in via telematica; al punto 2), il pieno utilizzo dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi nonché alla piena realizzazione dell'interoperabilità delle banche di dati, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016; 3) ad un utilizzo efficiente, anche sotto il profilo tecnologico, da parte dell'amministrazione finanziaria, dei dati ottenuti attraverso lo scambio di informazioni; al punto 4) l'individuazione e l'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 assicurando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge.

- la lettera c) prevede la conservazione del criterio della progressività del sistema tributario e garanzia del rispetto del principio di equità orizzontale;

- la lettera d) indica l'obiettivo della riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, anche attraverso la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, nonché mediante il rafforzamento del regime di adempimento collaborativo di cui al titolo III del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128;

- la lettera e) prevede la garanzia del rispetto dell'autonomia tributaria degli enti territoriali;

- la lettera f) indica l'obiettivo della razionalizzazione delle sanzioni amministrative, garantendone la gradualità e la proporzionalità rispetto alla gravità delle violazioni commesse, con particolare attenzione alle violazioni formali o meramente formali.

I commi 2-3 disciplinano l'esame parlamentare degli schemi di decreto legislativo. A tale proposito, si prevede che le Commissioni competenti per i profili finanziari esaminano gli schemi, che

devono essere corredati di RT, che indichi – come precisato nel corso dell’esame in sede referente -, per ciascuna misura, l’impatto sul gettito, e, ove pertinente, l’impatto in termini di tributi locali, e corredati delle relazioni sull’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), nel termine di trenta giorni dalla trasmissione (è da intendersi che i 30 giorni decorrano dalla data di assegnazione alle Commissioni competenti per l’esame). Le Commissioni possono richiedere una proroga di ulteriori 20 giorni, in ragione della complessità della materia da trattare o per il numero dei decreti legislativi. Decorso tale termine il decreto può essere adottato. Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, i testi sono nuovamente trasmessi alle Camere con le osservazioni del Governo stesso ed eventuali modificazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Il termine per la conclusione di questo secondo esame parlamentare è di 10 giorni dalla trasmissione dei testi medesimi e, anche in tal caso, decorso questo termine, il Governo può adottare i decreti.

Il comma 4 disciplina il meccanismo di “scorrimento” dei termini di delega previsti dai commi 1 (18 mesi dall’entrata in vigore della legge in commento, per l’emanazione dei decreti legislativi attuativi) 6 (sempre 18 mesi dall’entrata in vigore della legge in commento per i decreti di coordinamento) e 7 (24 mesi con riferimento all’emanazione di decreti legislativi correttivi decorrente dall’entrata in vigore dell’ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1). Si prevede che 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 sopra indicati, ovvero successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

Il comma 5 precisa le modalità secondo le quali i decreti legislativi dovranno essere costruiti tecnicamente: si prevede che le modifiche in essi contenute debbano integrarsi nei testi normativi che disciplinano le singole materie, modificandone o integrandone il contenuto ed abrogando espressamente le norme incompatibili.

Il comma 6 delega il Governo ad adottare (entro il termine di 18 mesi dall’entrata in vigore della legge) uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale tra i decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge e le altre leggi dello Stato e per l’abrogazione delle norme incompatibili.

Il comma 7, infine, prevede che entro 24 mesi dall’entrata in vigore dell’ultimo dei decreti legislativi previsti dalle disposizioni della legge in commento, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo e secondo le modalità procedurali quivi previste il Governo sia delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive o integrative dei decreti legislativi emanati.

La RT conferma che 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 anche con riferimento agli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale, utilizzando i dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi nel rispetto dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 ed utilizzando in modo efficiente i dati ottenuti attraverso lo scambio di informazioni e l’intraoperabilità delle banche dati.

In relazione alla previsione di cui al n. 4) della medesima lettera b), relativa alla previsione dell'eliminazione dei micro-tributi - ossia prelievi che garantiscono un gettito trascurabile rispetto agli adempimenti dei contribuenti - assicurando l'opportuna compensazione del relativo minor gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della medesima legge di delega, si evidenzia che la genericità della previsione, la quale non reca l'individuazione dei tributi che abbiano le caratteristiche sopra evidenziate non consente, allo stato, di determinare gli eventuali effetti finanziari derivanti 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 eventuali 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.

Rileva che anche gli ulteriori criteri di delega di cui al comma 1, lettere c), d) e) ed f), introducono indirizzi al legislatore delegato di carattere generale, di cui non è possibile stimare preventivamente gli effetti finanziari, che appaiono, allo stato, meramente eventuali. Anche in questo caso si rinvia, pertanto, la quantificazione degli effetti finanziari alla stesura dei decreti legislativi, ove si provvederà nei termini richiamati dall'articolo 10 del provvedimento.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, va anzitutto evidenziato che la prevista eliminazione in RT dei c.d. "micro-tributi" (comma 1, lettera b), punto 4), ossia prelievi che garantiscono ad oggi un gettito "trascurabile" rispetto agli adempimenti dei contribuenti, andrebbe accompagnata dall'indicazione perlomeno dei cespiti di entrate cui la disposizione pone implicito riferimento, se non anche del loro gettito complessivo in ragione annua per le casse erariali registrato negli ultimi anni, al fine di consentire sin d'ora una valutazione, sia pure di "massima", in merito all'ambito applicativo del dispositivo di delega.

Sul punto, venendo anche agli d'oneri sin d'ora ipotizzabili in relazione all'attuazione di alcuni dei criteri direttivi (in particolare) in tema di semplificazione degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e, conseguentemente, alle misure che dovrà porre in essere l'Amministrazione finanziaria (comma 1, lettera b), punti 1)-3)) al fine di agevolare gli adempimenti, nonché in relazione alle azioni volte al potenziamento del contrasto all'evasione fiscale e alla razionalizzazione delle misure sanzionatorie (comma 1, lettera d) ed f)), pur convenendo in merito alle difficoltà di elaborare sin d'ora una stima degli oneri conseguenti alla emanazione dei decreti attuativi, ove troverà la necessaria copertura nell'ambito delle modalità di cui all'articolo 10 del disegno di legge, va segnalato che tale ultimo articolo reca al comma 1 una clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dall'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 1 e 9 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non deve derivare un incremento della pressione tributaria.

Sul punto, andrebbe pertanto acquisito l'avviso del Governo in merito alla piena coerenza della contestuale previsione di una clausola di invarianza finanziaria nel disegno di legge delega, nonché del richiamo a procedure di compensazione, che prefigurano sin dora l'onerosità della normativa delegata, i cui profili normativi troveranno però puntuale definizione solo all'atto della emanazione dei relativi schemi di decreto delegati.

A tale proposito, si evidenzia che l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità prescrive che ogni qualvolta nuove norme vengono associate a clausole di neutralità, le RT debbano contenere l'illustrazione dei dati ed elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità e che il comma 2, terzo periodo, del medesimo articolo prescrive altresì che, in presenza di decreti attuativi di norme di delega, anche gli schemi di decreto legislativo debbano essere accompagnati da una RT che dia puntuale conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero, dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Pertanto, pur prendendo atto della complessità dell'intervento delegato nonché, e del richiamo alla procedura prevista dall'art. 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica - che prevede, di fatto, un rinvio della quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalla delega al momento dell'esercizio della stessa - va evidenziata in linea di principio l'opportunità di acquisire, già in sede di esame parlamentare della legge delega, indicazioni - sia pure di massima - sulle grandezze finanziarie complessivamente coinvolte nell'esercizio della delega e sugli effetti che ciascun riordino determinerà sull'attività delle amministrazioni di volta in volta interessate.

Si rinvia all'articolo 10.

Articolo 2

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

L'articolo, ampiamente emendato nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura, reca alle lettere a)-g) del comma 1, l'elencazione dei principi e dei criteri direttivi concernenti la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi (IRPEF).

In particolare:

- la lettera a) prevede la progressiva revisione del trattamento fiscale dei redditi personali derivanti dall'impiego del capitale, allo scopo di favorire l'efficiente funzionamento del mercato dei capitali, aumentando il grado di neutralità fiscale e prevedendo ordinariamente l'applicazione di un prelievo proporzionale e regimi cedolari ai redditi di capitale, nonché distinguendo tra redditi di capitale mobiliare e immobiliare;

- la lettera b) stabilisce il mantenimento delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché, al fine di favorire l'emersione degli imponibili, la previsione di un'imposta opzionale e sostitutiva delle imposte sui redditi, per i due periodi di imposta successivi al passaggio dal regime forfetario di cui al citato articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al regime ordinario, per i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che, nell'anno precedente, hanno conseguito ricavi o hanno percepito

compensi non superiori a una soglia da determinare con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 della presente legge, con l'individuazione di meccanismi applicativi idonei a evitare comportamenti elusivi;

- la lettera c) prevede la revisione dell'IRPEF finalizzata a garantire che sia rispettato il principio di progressività mediante: al punto 1) la graduale riduzione delle aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF, a partire da quelle relative ai redditi medio-bassi, 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; al punto 2) la graduale riduzione delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF;

- la lettera d) prevede il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità, con particolare riguardo alla tutela del bene casa, e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta e destinando le risorse derivanti dalla loro eventuale eliminazione o rimodulazione, fatto salvo quanto previsto alla lettera f), ai contribuenti soggetti all'IRPEF, con particolare riferimento a quelli con redditi medio-bassi;

- la lettera e) dispone la graduale trasformazione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, delle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, con priorità per quelle di natura socio-sanitaria, in relazione ad acquisti tracciabili di specifici beni e servizi, in rimborsi erogati direttamente tramite piattaforme telematiche diffuse, ferma restando la salvaguardia dei dati personali ai sensi del regolamento (UE)2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016;

- la lettera f) stabilisce la progressiva armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, anche con riferimento alle basi imponibili e al progressivo superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria, prevedendo, in ogni caso, che tale armonizzazione operi esclusivamente con riferimento ai redditi prodotti dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi con cui è attuata e tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione e di erosione dell'imposta;

- la lettera g) con specifico riferimento alle modalità di versamento dell'IRPEF dovuta dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori individuali e da tutti i contribuenti a cui si applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, il mantenimento dell'attuale sistema di calcolo del saldo e degli acconti anche previsionale, prevedendo, senza penalizzazioni per i contribuenti rispetto alla normativa vigente, una più equa distribuzione del carico fiscale nel corso del tempo, anche attraverso un meccanismo di progressiva introduzione della periodicità mensile degli acconti e dei saldi e l'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto, senza maggiori oneri per la finanza pubblica

Il comma 2 chiarisce che, nell'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.

Il comma 3 dispone in ordine alla copertura finanziaria delle modifiche Irpef volte alla riduzione delle aliquote medie e marginali e all'armonizzazione del trattamento fiscale tra redditi da capitale e redditi diversi (di cui rispettivamente al comma 1, lettera b) e lettera d)) rinviando ai meccanismi disposti dalle norme di copertura (articolo 10, comma 2, cui si rinvia).

La RT conferma che 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 progressiva revisione del trattamento fiscale dei redditi personali derivanti dall'impiego del capitale, allo scopo di favorire l'efficiente funzionamento del mercato dei capitali, prevedendo ordinariamente un prelievo

proporzionale e regimi cedolari ai redditi di capitale, distinguendo tra redditi di capitale mobiliare e immobiliare (lettera a), nonché il mantenimento delle disposizioni in materia di regime forfettario (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della L. n.190 del 2014) e la previsione di un'imposta opzionale sostitutiva delle imposte sui redditi - per i due periodi di imposta successivi al passaggio dal regime forfettario al regime ordinario - per i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che, nell'anno precedente, hanno conseguito ricavi o hanno percepito compensi non superiori a una soglia da determinare con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 della presente legge, prevedendo, contestualmente, l'individuazione di meccanismi applicativi idonei a evitare comportamenti elusivi (lett. b).

Si prevede che la revisione dell'IRPEF sarà finalizzata, per effetto del criterio di delega di cui al comma 1, lett. c) 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 a favorire 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. c), n. 2 al miglioramento dell'andamento delle aliquote marginali effettive.

Si prevede, inoltre, il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dell'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche (lett. d) e, a seguito di tale riordino, la graduale trasformazione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, delle detrazioni di cui all'art. 15, comma 1, del TUIR, in rimborsi erogati direttamente tramite piattaforme telematiche (lett. e). Con l'ulteriore criterio di delega di cui alla lettera f) del medesimo comma 1, si prevede una progressiva revisione rivolta ad armonizzare i regimi di tassazione del risparmio, anche con riferimento alle basi imponibili e al progressivo superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria, ponendosi l'obiettivo di contenere gli spazi di elusione ed erosione dell'imposta.

Infine, tra i principi di delega è prevista (lett. g) la semplificazione degli gli adempimenti di versamento dell'IRPEF dovuta dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori individuali e da tutti i contribuenti a cui si applicano gli ISA, mantenendo l'attuale sistema di calcolo del saldo e degli acconti anche previsionale, ma prevedendo una più equa distribuzione del carico fiscale nel corso del tempo, anche attraverso un meccanismo di progressiva introduzione della periodicità mensile degli acconti e dei saldi e l'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto, senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Conclude asserendo che la valutazione finanziaria degli effetti di tali interventi sarà possibile solo una volta definiti i dettagli degli stessi e non può, pertanto, che essere rinviata alle relazioni tecniche di valutazione degli effetti finanziari dei previsti decreti attuativi. 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. d), in ogni caso nei limiti delle risorse di cui all'art. 10, comma 2, del provvedimento.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur prendendo atto di quanto evidenziato dalla RT circa il rinvio della valutazione della perdita del gettito IRPEF derivante dal riordino in esame al momento dell'esercizio della delega, sulla base delle previsioni inserite nei decreti attuativi, e in merito alla circostanza che la perdita medesima, dovrà trovare giocoforza copertura nell'ambito delle sole risorse previste dal presente provvedimento, e in quelle che si renderanno disponibili nei decreti legislativi di attuazione - e, in particolare, per effetto della razionalizzazione delle deduzioni e delle detrazioni dall'imposta - si evidenzia che in base ai principi e criteri direttivi indicati dal comma 1, lettere da a) - g) - i cui effetti appaiono sin d'ora incidere *funditus* sullo schema applicativo del tributo, sull'individuazione delle relative basi imponibili oltre che sul calcolo materiale dell'ammontare dell'imposta dovuta - non rendendosi possibile pervenire alla quantificazione di effetti onerosi per la finanza pubblica, senza tener conto delle previsioni che saranno inserite nei singoli provvedimenti attuativi, appare utile soffermarsi sui singoli criteri guida del riordino.

In particolare, le disposizioni prevedono innanzitutto la revisione del trattamento fiscale dei redditi personali derivanti dall'impiego del capitale, distinguendo tra redditi di capitale mobiliare e immobiliare (lettera a), stabilendo anche la previsione di un'imposta opzionale e sostitutiva delle imposte sui redditi, per i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che, nell'anno precedente, abbiano conseguito ricavi o hanno percepito compensi non superiori a una data soglia (lettera b) e una revisione dell'IRPEF volta alla graduale riduzione delle aliquote medie "effettive" (lettera c).

Inoltre, si prevede il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche (lettere d ed e) e la progressiva armonizzazione dei regimi speciali di tassazione del risparmio (lettera f), nonché l'eventuale riduzione della ritenuta d'acconto, senza maggiori oneri per la finanza pubblica (lettera g).

Tutti profili, quelli indicati, da cui emergerà una diversa configurazione del tributo e del suo schema applicativo in capo al contribuente nonché cambiamenti nel ruolo dell'Amministrazione nella gestione del prelievo.

A fronte di tali propositi di riforma, il comma 3 reca poi una specifica previsione di copertura riferita per ai principi di delega di cui al solo comma 1, lettere c) e f), disponendo che alle norme si dovrà comunque provvedere "nei limiti delle risorse di cui all'articolo 10, comma 2, della presente legge", volendo fare riferimento alle risorse, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 178/2020.

Quanto alla razionalizzazione delle deduzioni di oneri e delle detrazioni d'imposta, prevista quale criterio di delega alla lettera e) del comma 1, premesso che la norma

prevede che, a seguito del predetto riordino, le detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del DPR n. 917 del 1986, siano trasformate, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, in "rimborsi" erogati direttamente tramite piattaforme telematiche, andrebbe chiarito sin d'ora se ciò sia suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per l'Amministrazione finanziaria.

Articolo 3

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

L'articolo reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a riformare l'imposizione sul reddito d'impresa, secondo i principi e criteri direttivi della tendenziale neutralità rispetto alle forme dell'attività imprenditoriale della semplificazione e razionalizzazione dell'imposta dal punto di vista amministrativo, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali (le cui divergenze saranno oggetto di un processo di revisione complessiva). Ivi sono indicati i principi e criteri direttivi da considerarsi:

- alla lettera a) il perseguimento della semplificazione e razionalizzazione della tassazione del reddito d'impresa, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti e alla revisione dei costi parzialmente e totalmente indeducibili;

- alla lettera b) la 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;

- alla lettera c) il perseguimento della 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.

La RT ribadisce che il Governo è delegato a introdurre, nell'ambito della delega, norme in materia di IRES e di tassazione del reddito d'impresa volte 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 e alla revisione dei costi totalmente o parzialmente deducibili (lett. a). Inoltre, il Governo è delegato ad effettuare 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. b). Gli interventi dovranno essere orientati a garantire la neutralità tra i diversi sistemi di tassazione dell'impresa per evitare effetti distorsivi (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, con conseguente applicazione del meccanismo di copertura prefigurato dall'articolo 10 del provvedimento.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur convenendo con la RT in merito alla necessità di rinviare la valutazione finanziaria al momento della definizione degli interventi in sede di emanazione dei decreti legislativi, va ribadito che, in linea generale, sembrerebbe opportuna l'acquisizione sin d'ora di elementi, sia pure di massima, circa le grandezze finanziarie complessivamente coinvolte nell'esercizio della delega e, nello specifico, sulla stima, ove prefigurabile, dell'impatto atteso dalla revisione della tassazione del reddito d'impresa (IRES).

Sul punto, pur essendo di particolare pregnanza i previsti criteri in merito alla neutralità ai fini di tassazione, da assicurare rispetto alla scelta della forma organizzativa e giuridica dell'attività imprenditoriale, nonché del perseguimento della 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 (lett. a) e c)), appare di particolare importanza l'obiettivo di una revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione da apportare al risultato civilistico per determinare il reddito imponibile, (lettera a).

In proposito, appaiono utili elementi sia pure di "massima" circa gli interventi di revisione sulla disciplina vigente della tassazione dei redditi d'impresa i cui effetti potranno tuttavia essere compiutamente esaminati solo dalle RT di accompagnamento dei decreti attuativi.

Articolo 4

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

L'articolo reca la delega al Governo per l'introduzione di norme finalizzate alla razionalizzazione dell'IVA e delle accise sulla scorta dei principi e criteri direttivi indicati alle lettere a) -b):

- alla lettera a) si prevede la 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;

- alla lettera b) si dispone un adeguamento delle strutture e delle aliquote della tassazione indiretta, in coerenza con l'*European Green Deal* e con la disciplina europea armonizzata dell'accisa, in modo da tener conto dell'impatto ambientale dei diversi prodotti nonché con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti, alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili e alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

La RT conferma che la disposizione delega il Governo 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 (lett. a). 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 (lett. b).

Anche in tal caso, in assenza di specificazioni in ordine ai previsti interventi di razionalizzazione dell'IVA e delle altre imposte indirette, la valutazione finanziaria di tali interventi sarà possibile solo una volta definiti i dettagli degli stessi.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur prendendo atto di quanto affermato dalla RT in merito alla necessità di rinviare la valutazione finanziaria al momento della definizione dei dettagli degli interventi normativi previsti e quindi in sede di emanazione dei decreti legislativi, appare indispensabile l'acquisizione di indicazioni, sia pure di massima, circa in merito alle dimensioni finanziarie complessivamente coinvolte nell'esercizio della delega, a partire dai dati medi di gettito per aliquote e relative basi imponibili in ragione annua ù, fornendo prive valutazioni circa la stima, ove prefigurabile, dell'impatto atteso dalla razionalizzazione delle aliquote per IVA e altre II.II.

Sul punto, va evidenziato che i criteri di delega prevedono infatti la razionalizzazione della struttura dell'IVA, con esplicito riferimento al numero e ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili, al dichiarato fine di una semplificazione della gestione del tributo e della sua applicazione, ai fini di un contrasto all'erosione e all'evasione, aumentando il grado di efficienza del sistema impositivo in coerenza con la disciplina europea (lettera a).

Nel contempo, la delega prevede un adeguamento delle strutture e delle aliquote degli altri prelievi riconducibili alla tassazione indiretta (accise ed imposte di fabbricazione), in coerenza con *l'European Green Deal* e con la disciplina europea armonizzata dell'accisa, in modo da tener conto dell'impatto ambientale dei diversi prodotti, contribuendo alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili.

Articolo 5

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

Il comma 1, nell'ambito della revisione complessiva del sistema fiscale, delega il Governo al graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con priorità per le società di persone, gli studi associati e le società tra professionisti.

Il comma 2 stabilisce che all'attuazione delle predette disposizioni si provvede secondo le modalità previste dall'articolo 10, comma 2, del presente provvedimento.

Il comma 3 dispone che gli interventi normativi emanati per attuare il graduale superamento dell'IRAP garantiscano, in ogni caso, il finanziamento del fabbisogno sanitario e il gettito in misura

equivalente per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro i quali, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'IRAP maggiori di quelle minime. Gli interventi normativi di cui al presente articolo non devono generare aggravii di alcun tipo sui redditi di lavoro dipendente e di pensione.

La RT, dopo aver descritto la norma, afferma che 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.

Al riguardo, pur prendendo atto di quanto affermato dalla RT che la perdita di gettito IRAP non può essere valutata allo stato, in quanto correlata alla valutazione degli effetti finanziari delle specifiche misure attuative della delega e alla circostanza dell'articolazione dell'intervento in più fasi, si evidenzia comunque l'opportunità di acquisire, già in questa sede, indicazioni di massima riguardo alle modalità con le quali si intenda attuare il superamento dell'imposta garantendo comunque il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, il gettito dell'imposta, in misura equivalente, per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario, ovvero sottoposte a piani di rientro con applicazione di aliquote IRAP maggiorate. In particolare, andrebbero fornite informazioni sia con riferimento alle grandezze coinvolte, sia con riferimento alle risorse con le quali si intenda far fronte, in assenza di gettito IRAP, al suddetto finanziamento.

Articolo 6

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

L'articolo reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate alla modifica del sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili.

A tal fine il comma 1, alle lettere a) e b), indica i principi e i criteri direttivi che dovranno essere utilizzati per l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati (da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026). Tali informazioni non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né per la determinazione di agevolazioni e benefici sociali. In particolare:

- alla **lettera a)** si dispone la previsione di 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 al punto 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; al punto 2) i terreni edificabili accatastrati come agricoli; al punto 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;

- alla lettera b) si prevede l'adozione di strumenti e di 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.

Il comma 2 stabilisce che il Governo è delegato ad attuare, sempre attraverso i decreti legislativi di cui all'articolo 1, un'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, secondo i principi e criteri direttivi ivi indicati alle lettere a)-d):

- alla lettera a) previsione che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non possano essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali e, conseguentemente, per la determinazione delle agevolazioni e dei benefici sociali;

- alla lettera b) previsione che sia indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente e sulla base dei dati nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate, anche un'ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata utilizzando i criteri previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, ove necessario, tenendo anche conto: punto 1) dell'articolazione del territorio comunale in ambiti territoriali omogenei di riferimento; punto 2) della rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali, distinguendole in ordinarie e speciali; punto 3) dell'adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario;

- alla lettera c) previsione, nella consultazione catastale, dell'accesso alla banca di dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare;

- alla lettera d) previsione, 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 reddito delle unità immobiliari urbane, che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro di tali immobili.

Il comma 3 delega il Governo a prevedere, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, che una quota dell'eventuale maggiore gettito derivante dalle attività di cui al comma 1 del presente articolo sia destinata alla riduzione dell'imposizione tributaria sugli immobili e sia prevalentemente attribuita ai comuni ove si trovano gli immobili interessati dalle disposizioni di cui al medesimo comma 1.

Il comma 4 delega il Governo a prevedere procedimenti amministrativi semplificati e modalità di collaborazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, affidando comunque a quest'ultima anche i compiti di indirizzo e coordinamento.

La RT ribadisce che l'articolo prevede, al comma 1, 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, anche ai fini di controllo e accertamento delle fattispecie sottratte a imposizione.

Al comma 2 si prevede un'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal primo gennaio 2026, secondo le modalità e i criteri come specificati sub lett. b) e i prevede inoltre, nella consultazione catastale, la possibilità di accesso ai dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare.

Alla disposizione in esame non si ascrivono effetti di natura finanziaria sul lato delle entrate, stante la prevista invarianza della base imponibile dei tributi fondata su

base catastale, la cui determinazione continuerà a fondarsi sulle risultanze catastali vigenti, ai sensi del criterio di delega contenuto nella disposizione di cui alla lett. a).

Ai fini della valutazione di eventuali effetti onerosi 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.

Rileva che secondo quanto indicato dal comma 3 i decreti legislativi di cui all'articolo 1 dovranno prevedere che una quota dell'eventuale maggior gettito derivante dalle attività indicate dal comma 1 del presente articolo sia destinata alla riduzione dell'imposizione tributaria sugli immobili e prevalentemente attribuita ai comuni ove si trovano gli immobili interessati dalle predette disposizioni. Al riguardo non si ascrivono effetti di natura finanziaria, evidenziando che saranno i decreti delegati a determinare il monitoraggio dell'eventuale maggior gettito, rispetto a quanto attualmente scontato in bilancio, e le modalità attuative della presente norma.

Al comma 4 si prevede che il Governo con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, introduca procedimenti amministrativi semplificati e modalità di collaborazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, affidando a quest'ultima anche i compiti di indirizzo e coordinamento.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, posto che la norma reca gli specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per quanto attiene alla modifica del sistema di rilevazione catastale degli immobili, per cui è prevista l'adozione di nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili, si rende indispensabile soffermarsi sui riflessi che sin d'ora appaiono ipotizzabili per le Amministrazioni interessate.

Sul punto, benché la RT non ascriva effetti finanziari sul lato delle "entrate", stante la prevista invarianza della base imponibile dei tributi, va comunque rilevato, riguardo ai possibili oneri in termini di maggiore spesa a ragione degli svariati compiti che saranno chiamati a svolgere le amministrazioni pubbliche sia centrali (principalmente, l'Agenzia delle entrate) che gli enti locali, che la RT non ritiene possibile effettuarne una specifica quantificazione, tenuto conto della genericità delle previsioni contenute nella legge delega, rinviando alla predisposizione ed esame dei decreti delegati.

In proposito, rammentando quanto previsto dall'articolo 19 della legge di contabilità, appare comunque opportuno acquisire la valutazione del Governo e gli elementi a disposizione dell'Amministrazione centrale e locali in merito agli ipotizzabili effetti d'impatto finanziari, sia pure solo in linea di massima, atteso dal

complesso degli adempimenti che per queste sarà necessario porre in essere ai fini della modifica ed aggiornamento del sistema di rilevazione catastale.

Articolo 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)

Il comma 1 elenca i seguenti principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto ad osservare per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF:

a) prevedere la sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con una sovrainposta sull'IRPEF la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati, determinati in modo da garantire alle regioni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito ora garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale regionale all'IRPEF. La sostituzione deve garantire che, con l'applicazione della nuova aliquota di base della sovrainposta, le regioni nel loro complesso ottengano lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla normativa statale;

b) prevedere, per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'addizionale all'IRPEF maggiori di quelle minime, un incremento obbligatorio della sovrainposta calcolato in modo da garantire lo stesso gettito attualmente ricavato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'IRPEF maggiorate nella misura obbligatoria;

c) prevedere, per i comuni, che la facoltà di applicare un'addizionale all'IRPEF sia sostituita dalla facoltà di applicare una sovrainposta sull'IRPEF. I limiti alla manovrabilità della sovrainposta comunale sull'IRPEF da parte dei comuni sono determinati in modo da garantire ai comuni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito attualmente garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale comunale all'IRPEF;

d) prevedere che una quota del gettito proveniente dall'applicazione delle imposte sostitutive (regime forfettario) istituite dall'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché dall'attuazione delle disposizioni contenute all'articolo 2, comma 1, lettera b), sia destinata ai comuni e alle regioni sulla base della residenza dei contribuenti, garantendo la neutralità finanziaria tra i vari livelli di governo interessati.

Il comma 2 dispone che, in attuazione dei principi del federalismo fiscale, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 possano 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.

Il comma 3 stabilisce che le predette revisioni debbano avvenire senza oneri per il bilancio dello 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.

La RT, oltre a descrivere il contenuto del comma 1, afferma che, ferma restando la prevista invarianza complessiva del gettito ad aliquota massima derivante dalle sovrimposte, in considerazione del legame della disposizione in esame con quelle che disciplineranno la revisione complessiva del sistema di imposizione sui redditi, le valutazioni finanziarie potranno essere effettuate al momento della definizione dei decreti delegati che recheranno anche la disciplina delle sovrimposte all'Irpef.

In merito alla lettera d), la RT non ascrive effetti di natura finanziaria atteso che la norma in esame garantisce la neutralità finanziaria tra i vari livelli di governo interessati.

La RT, in merito alla facoltà di revisione dell'attuale riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D e degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari, afferma che, tenuto conto della previsione della clausola di invarianza finanziaria per il Bilancio dello Stato, saranno i decreti delegati a determinare le modalità di attuazione di quanto stabilito dai commi 2 e 3 del presente articolo.

Al riguardo, in merito al comma 1, nel prendere atto dei chiarimenti forniti dalla RT e considerato che le valutazioni finanziarie potranno essere effettuate al momento della definizione dei decreti delegati e che la disciplina delle sovrimposte all'Irpef prevede che le Regioni e gli enti locali conseguiranno lo stesso gettito che avrebbero ottenuto applicando le aliquote attualmente previste a legislazione vigente, non si hanno osservazioni da formulare.

Con riferimento ai commi 2 e 3, si osserva che, nel corso del passaggio del presente provvedimento alla Camera dei deputati, la revisione del riparto tra Stato e comuni del gettito dei tributi sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D è stata stabilita in termini di facoltà. Stante la citata modifica e la presenza di una apposita clausola di invarianza finanziaria, non si hanno osservazioni da formulare.

Articolo 8

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

L'articolo reca il conferimento della delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate a introdurre alcune modifiche al sistema nazionale della riscossione. La norma prevede, tra l'altro, la definizione di nuovi obiettivi legati ai risultati, una revisione dell'attuale disciplina del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione, l'incremento dell'uso di tecnologie innovative e dell'interoperabilità dei sistemi informativi, il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'Agente nazionale della riscossione all'Agenzia delle entrate, indicando i principi e criteri direttivi alle lettere a)-c). In particolare:

- alla lettera a) il perseguimento dell'obiettivo di incremento dell'efficienza e 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;

- alla lettera b) l'individuazione di 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;

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

La RT certifica che nell'ambito dell'attuazione della delega, il Governo è delegato a introdurre norme per la revisione del sistema della riscossione nazionale al fine di potenziarne l'efficienza e di semplificarlo nel suo complesso. In tale prospettiva, oltre ai criteri direttivi generali previsti dall'articolo 1 della legge delega – in particolare, quelli previsti dall'articolo 1, comma 1, lettere a), b) e c) – i criteri di attuazione delle delega sono volti a rendere maggiormente efficiente ed efficace l'azione di riscossione, mediante l'uso delle più evolute tecnologie e forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo funzionali alle attività di riscossione, rivedendo il meccanismo di remunerazione dell'agente della riscossione nonché individuando un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione che possa superare, anche attraverso il trasferimento di funzioni e di attività attualmente svolte dall'agente della riscossione nazionale, l'attuale netta separazione tra il soggetto titolare della funzione di riscossione, Agenzia delle entrate, e il soggetto che svolge le attività di riscossione, Agenzia della entrate-Riscossione.

Nell'introdurre il nuovo modello organizzativo, dovrà essere garantita la continuità del servizio della riscossione, mediante il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità.

In merito alla revisione del meccanismo di remunerazione dell'agente della riscossione, si precisa che la relativa disciplina è stata recentemente oggetto di una significativa revisione da parte dell'articolo 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) che, oltre a introdurre modifiche relative alla *governance* di Agenzia delle entrate-Riscossione – in particolare attribuendo le funzioni di indirizzo operativo e il controllo di Agenzia delle entrate-Riscossione all'Agenzia delle entrate – ha eliminato il cd. aggio di riscossione calcolato percentualmente sulle somme incassate e ha posto il sistema di remunerazione a carico del bilancio dello Stato, attraverso la previsione, a decorrere dall'anno 2022, di uno stanziamento annuale che assicuri all'Agenzia delle entrate-Riscossione la necessaria dotazione finanziaria e il suo equilibrio economico.

In considerazione di quanto sopra, certifica che allo stato non vi è evidenza di ulteriori oneri che potrebbero determinarsi per effetto dell'attuazione del predetto criterio.

Ciò premesso, le ulteriori o diverse disposizioni che saranno adottate in applicazione della legge delega, ove se ne palesi il carattere eventualmente oneroso, saranno oggetto di quantificazione in sede di predisposizione dei decreti delegati, ai sensi dell'articolo 10 della medesima legge.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si rileva preliminarmente che la disciplina riguardante la *governance* del servizio nazionale della riscossione e il

sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione è stato recentemente oggetto di una significativa revisione da parte dei commi da 14 a 23 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2022¹.

Sul punto, andrebbe pertanto preliminarmente chiarito se parte delle riforme ora previste dalla delega, sia stata anticipata con la legge di bilancio 2022, con oneri, sempre in misura almeno parziale, da ritenersi almeno in parte già scontati nei saldi di finanza pubblica.

Inoltre, in merito al coordinamento fra la delega in esame e le innovazioni già introdotte dalla legge di bilancio, con specifico riferimento alle disposizioni ancora necessarie all'attuazione della delega medesima e agli eventuali riflessi finanziari, andrebbero acquisiti elementi di valutazione dal Governo circa gli ipotizzabili fabbisogni finanziari correlati al trasferimento di funzioni e risorse.

Sul punto, si evidenzia che la stessa RT prevede l'adozione di un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione che possa superare, anche attraverso il trasferimento di funzioni e di attività attualmente svolte dall'agente della riscossione nazionale, l'attuale netta separazione tra il soggetto titolare della funzione di riscossione, Agenzia delle entrate, e il soggetto che svolge le attività di riscossione, Agenzia della entrate-Riscossione.

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

Articolo 9

(Delega al Governo per la codificazione in materia tributaria)

L'articolo reca la delega al Governo per l'adozione di norme finalizzate alla codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia, ivi indicando al comma 1 il termine di dodici mesi per la emanazione di 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.

Il comma 2, alle lettere a)-f) prevede che nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- alla lettera a) l'organizzazione delle disposizioni per settori omogenei, ove possibile intervenendo mediante modifiche espresse ai codici o testi unici di settore già vigenti;
- alla lettera b) il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando

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

le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

- alla lettera c) l'assicurazione di unicità, contestualità, completezza, chiarezza e semplicità della disciplina relativa a ogni settore;

- alla lettera d) l'aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo anche al fine di adeguarlo a quello degli atti dell'Unione europea; evitare rinvii superflui, assicurando che ciascuna norma sia semanticamente chiara e concettualmente autosufficiente, secondo quanto previsto dall'articolo 2 della legge 27 luglio 2000, n. 212;

- alla lettera e) l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

- alla lettera f) la previsione di un monitoraggio periodico della legislazione tributaria codificata.

Il comma 3 stabilisce che i decreti legislativi per la codificazione disposizioni legislative vigenti in materia fiscale sono adottati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'economia e delle finanze e di altri Ministri di competenza nelle singole materie oggetto di codificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

Il comma 4 specifica che gli schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri 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.

Il comma 5 dispone che, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, il Governo trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Commissioni parlamentari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Il comma 6 disciplina lo scorrimento dei termini di delega disponendo che se il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari ai sensi del comma 4 e del comma 5 cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Il comma 7 dispone, infine, che il Governo sia delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi per la codificazione, uno o atti recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo in esame.

La RT conferma che l'articolo delega il Governo ad attuare una revisione del sistema delle fonti, provvedendo alla redazione di una codificazione della legislazione tributaria vigente, allo stato complessa e frammentata, secondo i criteri di massima indicati alle disposizioni di cui al comma 2, lettere da a) a d) ed effettuando un monitoraggio periodico della legislazione tributaria codificata (lett. f). Si tratta di disposizioni di natura ordinamentale che non comportano oneri a carico della finanza pubblica atteso che alle necessarie attività si provvederà con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, considerato il tenore testuale della delega avente ad oggetto sostanzialmente la codificazione e il coordinamento della legislazione di settore e che i relativi decreti di attuazione delegati non dovrebbero

presentare portata innovativa bensì compilativa e, in quanto tali, dovrebbero pertanto risultare inidonei a comportare nuovi o maggiori oneri rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente, nulla da osservare.

A tale proposito, senso sembra doversi intendere il riferimento alla delega in esame contenuto nella clausola di invarianza finanziaria riportata al comma 1 dell'articolo 10, mentre le ulteriori disposizioni del medesimo comma 1 nonché le modalità di compensazione degli effetti dei decreti delegati, contenute nel comma 2 dello stesso art. 10 dovrebbero intendersi riferite esclusivamente all'esercizio della delega di cui all'articolo 1.

In ordine a tale aspetto appare comunque utile acquisire l'avviso del Governo.

Articolo 10 ***(Disposizioni finanziarie)***

L'articolo reca in sintesi le disposizioni riguardanti gli oneri derivanti dalle norme di delega e le relative coperture finanziarie. Nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura da parte della Camera dei deputati, è stato modificato il comma 1 in modo da prevedere che non deve derivare un incremento della pressione tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente. È stato inoltre modificato il comma 2 in modo da sopprimere il limite di utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di bilancio 2021, precedentemente fissato a 2 miliardi di euro per l'anno 2022 e a 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2023.

In particolare, il comma 1 stabilisce che dall'attuazione delle deleghe di cui agli articoli da 1 a 9 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fatto salvo quanto stabilito al comma 2, e non deve derivare un incremento della pressione tributaria rispetto a quella derivante dall'applicazione della legislazione vigente.

Il comma 2 precisa che, in considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli ipotizzabili effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo la RT di cui all'articolo 1, comma 2, evidenzia i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica.

La norma stabilisce inoltre che, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione nel proprio interno o mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), eventualmente integrate in base a quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 1, si provveda ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), 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 tal fine, è previsto che le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ad ogni modo, si dispone che i decreti legislativi che rechino nuovi o maggiori oneri o minori entrate entrino in vigore solo contestualmente o successivamente a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria.

La RT ribadisce sul comma 1 che ivi si dispone che, salvo quanto disposto dal successivo comma 2, dall'attuazione delle deleghe contenute nel provvedimento in esame, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non deve derivare un incremento della pressione tributaria rispetto a quella risultante dall'applicazione della legislazione vigente.

Il comma 2, dispone, al primo periodo, che in considerazione della complessità della materia e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari delle disposizioni delegate, per ciascuno schema di decreto legislativo la relativa relazione tecnica redatta nei termini indicati al comma 2 dell'articolo 1, evidenzierà gli effetti sui saldi di finanza pubblica. I successivi periodi del comma in esame dispongono sul meccanismo di copertura adottato, prevedendo che nel caso in cui 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, 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 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 confluiranno 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 dovranno entrare in vigore contestualmente o successivamente a quelli che recano la necessaria copertura finanziaria.

Al riguardo, per i profili di copertura, va premesso che le norme evidenziano le varie modalità di compensazione dei possibili oneri derivanti dai decreti adottati nell'esercizio delle deleghe contenute nel provvedimento, richiamando in primo luogo modalità di compensazione interne a ciascun decreto delegato, ovvero, il ricorso alle risorse del fondo istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Ad ogni modo, sembrerebbe innanzitutto utile l'acquisizione di ulteriori elementi informativi in merito all'impatto atteso in relazione alla revisione complessiva dell'ordinamento fiscale che si pone in essere con il provvedimento *de quo*, nonché riguardo alle modalità di "compensazione", cui si preveda di volta in volta di ricorrere, in aggiunta alla copertura disposta a carico del richiamato fondo, al fine di assicurarne l'invarianza degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Poi, sulla "clausola" riportata al comma 1, che impone che all'esito del riordino risulti invariato l'impatto in termini di "pressione tributaria" del fiscale rispetto a quella "derivante dall'applicazione della legislazione vigente", va sottolineato che il rispetto di tale criterio sarà riscontrato soltanto in base alle RT ed ai prospetti riepilogativi degli effetti finanziari che verranno allegati ai singoli provvedimenti attuativi della delega in esame.

Sul punto, poiché tale prescrizione di invarianza sembra riferita al processo di riforma inteso nel suo complesso (e non necessariamente in relazione a ciascuno dei provvedimenti attuativi della delega), andrebbe chiarito come si intenda garantire la verifica in sede parlamentare del rispetto di tale "principio", allorché l'esercizio della delega dovesse risultare articolato in più fasi e in considerazione della circostanza che

la verifica riguarderebbe la realizzazione di un effetto finanziario associato a diversi provvedimenti e alla loro progressiva entrata in vigore.

Ad ogni modo, il comma 2 conferma che - stante la complessità della materia trattata e l'impossibilità di procedere già in questa fase alla determinazione degli eventuali effetti finanziari dei singoli decreti attuativi - la RT annessa a ciascuno schema di decreto delegato sarà elaborata secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, che ne evidenzierà per ciascuno gli effetti d'impatto delle misure previste sui Saldi di finanza pubblica.

Quanto alle disposizioni di cui al comma 2, va sottolineato che la norma pone esplicito richiamo all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità, che subordina in ogni caso l'emanazione dei decreti legislativi da cui scaturiscano nuovi o maggiori oneri alla preventiva entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Giu 2022

[Elementi di documentazione n. 11/11](#)

Il bilancio dello Stato 2022-2024. Una analisi per missioni, programmi e azioni: la sanità

"

[Elementi di documentazione n. 11/12](#)

Il bilancio dello Stato 2022-2024. Una analisi per missioni, programmi e azioni: l'ambiente

"

[Nota di lettura n. 318](#)

A.S. 2597: "Disposizioni di revisione del modello di Forze armate interamente professionali, di proroga del termine per la riduzione delle dotazioni dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare, nonché in materia di avanzamento degli ufficiali. Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 319](#)

A.S. 2633: "Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 314](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53, per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 (**Atto del Governo n. 382**)

"

[Nota di lettura n. 317](#)

Determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense (**Atto del Governo n. 392**)

"

[Nota di lettura n. 320](#)

A.S. 2646: "Conversione in legge del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili"

"

[Nota di lettura n. 321](#)

A.S. 2653: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Lug 2022

[Nota di lettura n. 322](#)

A.S. 2668: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 323](#)

A.S. 2636: "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari"

"

[Nota di lettura n. 324](#)

A.S. 2667: "Conversione in legge del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, recante disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>